

INTRODUÇÃO

Habitação e cidade. Não há como negar a íntima relação existente entre esses institutos. E fala-se aqui em institutos porque não existe possibilidade de considerar a vida em sociedade, no momento atual, sem que se fale em cidade e em habitação.

Muitas são as possibilidades de definição de cidade. Tantas, aliás, que muitas vezes simplesmente definir cidade torna-se tarefa por demasiado tormentosa.

A cidade é o palco da vida, é onde as relações acontecem e se transformam, é a própria dinâmica social. O melhor seria dizer, portanto, que a cidade ultrapassa o conceito de aglomerado de pessoas cercado de prédios e construções. A cidade é uma constante troca, uma rede de relacionamentos envolvendo todos os seus habitantes.

Essa conceituação, genérica e despretensiosa, é útil para que se possa afirmar que são muitas as variáveis por meio das quais é possível definir cidade. Seria impossível tratar de todas elas ao mesmo tempo. A cidade é um organismo complexo. Portanto, para que seja satisfatoriamente analisada, esta análise deve considerar apenas uma ou algumas das variáveis que a compõem.

A habitação, sem dúvida, é uma das mais importantes questões que se apresentam nas cidades atuais. A questão habitacional, infelizmente, dispensa maiores apresentações.

Qualquer habitante das cidades diariamente se depara com o que se trata, no presente trabalho de pesquisa, como “questão habitacional”: a realidade vivida por inúmeros brasileiros que não possuem um teto seguro para viver.

Essa questão tornou-se tão presente na vida em sociedade que passou a ser banalizada. Moradores de rua são tratados como simples obstáculos nas calçadas por aqueles que saem de suas casas em direção ao trabalho.

Além das pessoas que simplesmente não possuem teto onde possam habitar, há ainda aqueles que possuem um abrigo que nunca poderia ser considerado moradia. São habitações sem qualquer segurança ou higiene, construídas com materiais encontrados em lixões, situadas em locais inalcançáveis, em cima de morros, embaixo de viadutos, na beira de mangues. Nem seria preciso mencionar os perigos para a saúde, que vão desde a possibilidade de disseminação de doenças até o risco iminente de desabamento.

A situação apresentada, de sujeição de grande parcela da população a condições indignas de moradia, viola frontalmente uma série de direitos. A começar pelo direito à moradia, passando pela dignidade da pessoa humana e culminando em inegável afronta ao exercício da cidadania.

Construir essa problemática relacionada às necessidades habitacionais não foi tarefa simples; considerando o déficit habitacional e a inadequação de moradias, ela é o resultado de um longo processo. As soluções para essa questão, portanto, devem advir de um igualmente longo processo.

Não se pretende, no presente trabalho, apresentar fórmulas mágicas para que a sociedade alcance uma solução definitiva para a problemática da moradia, até mesmo porque falar em déficit habitacional zero soaria utópico diante da realidade que se nos apresenta.

O ponto central do presente trabalho é tratar do direito à moradia, suas relações com a cidadania, o espaço público e a estrutura urbana.

O objetivo é demonstrar não apenas como esses elementos estão intrinsecamente relacionados como também de que forma todos eles devem ser considerados na adoção de políticas habitacionais de alcance nacional, de modo que os programas não sejam comprometidos por desconsiderarem essas relações – o que os condenaria ao fracasso, como outras vezes ocorreu em nossa sociedade.

Considerando a complexidade do tema e das relações entre os diferentes elementos tratados aqui, passamos a defender a necessidade de efetiva atuação estatal, incluindo a possibilidade de cobrança dessa atuação, de modo a tornar real a proteção deste direito fundamental.

O que se deseja é demonstrar a possibilidade de aplicação de normas jurídicas de forma comprometida com uma mudança de paradigma, em que os direitos fundamentais, dentre eles o direito à moradia, são parte central.

O ponto central deste estudo é a omissão e a necessária atuação do Estado para que se garanta efetividade ao direito à moradia. Não se ignora que o grande desafio atual é não apenas cobrar a atuação do Estado, mas também, respeitando os limites da realidade, identificar onde o Estado deve agir para contribuir para a diminuição das necessidades habitacionais da sociedade.

Diante da impossibilidade de trabalhar todas as formas de atuação ou mesmo de identificar todos os efeitos da omissão do Estado, este estudo tratará tão somente de alguns pontos que já implicam contribuição para a eficácia social do direito à moradia.

Para que o objetivo delineado seja cumprido, faz-se necessário esclarecer que as expressões Estado e Poder Público foram utilizadas durante todo o texto como sinônimas. Da mesma maneira, não foi realizada diferenciação entre os conceitos de normas e regras.

De modo a desenvolver e limitar o tema tratado, este trabalho foi dividido em quatro grandes partes.

No primeiro capítulo, o direito à moradia é apresentado como um direito fundamental social, consistente em prestações positivas e negativas, o que possibilita o desenvolvimento da idéia de obrigar o Estado a garantir a efetividade deste direito.

A questão habitacional é efetivamente abordada no segundo capítulo, com a apresentação de um histórico de violações perpetradas ao direito à moradia em nossa sociedade durante a sua formação.

O terceiro capítulo trata de uma pouco explorada consequência da violação ao direito à moradia: a limitação ao exercício da cidadania. O objetivo é demonstrar que o direito à moradia revela-se tão essencial que a sua violação acarreta em não exercício da cidadania, com impedimento a uma plena utilização dos espaços públicos.

Por fim, o quarto e último capítulo trata dos projetos habitacionais mais recentes. Com relação ele, é necessário ressaltar que foram tratadas apenas as políticas habitacionais mais recentes e com possibilidade de alcance nacional, por melhor refletirem os objetivos do trabalho. É necessário mencionar, porém, que esta opção excluiu outras possibilidades de projetos habitacionais, mais localizados e direcionados a um público menor, como os mutirões.

Além dos projetos habitacionais mais recentes e com alcance nacional, o quarto capítulo aborda ainda a necessidade de efetiva atuação estatal, por meio de políticas públicas, para que os projetos desenvolvidos alcancem seus objetivos declarados, ou seja, efetivem o direito à moradia da população de mais baixa renda, que é responsável por aproximadamente 90% do déficit habitacional, conforme dados apresentados pela Fundação João Pinheiro¹.

Este foi o percurso adotado, um caminho que busca construir algumas possibilidades para concretização do direito à moradia e, conseqüentemente, para a redução da desigualdade social, garantindo o pleno exercício da cidadania.

A proteção da moradia, por se tratar de um núcleo necessário ao pleno desenvolvimento do indivíduo, deve ser constantemente trabalhada. O delineamento de

¹ Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2006.

medidas de política pública urbana que possam contribuir para os resultados positivos dos projetos habitacionais é apenas o começo de um trabalho longo e contínuo.

1 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL: A CONSTRUÇÃO DA MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

1.1 Direitos sociais como direitos fundamentais

A Constituição brasileira de 1988 atribuiu significado ímpar aos direitos individuais. A colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início do texto constitucional denota, por si só, a intenção do constituinte de lhes emprestar significado especial. Apesar de, numa primeira leitura, os direitos sociais representarem normas programáticas², a ideia de que alguns princípios têm *status* de regra significa, em última análise, que os direitos individuais devem ter eficácia imediata. E esse fato apresenta uma contrapartida consistente na vinculação direta dos órgãos estatais aos direitos fundamentais, assim como em seu dever de guardar-lhes estrita observância.

Identificar os direitos fundamentais como de eficácia imediata demonstra o compromisso do ordenamento com sua aplicabilidade, com a eficácia prática dos direitos. Mas o resultado não se revela tão simples. Mesmo que se considere que os direitos fundamentais são de aplicabilidade imediata, é inegável a existência de direitos que somente podem ser concretizados mediante legislação prévia.

A liberdade de associação, por exemplo, depende, pelo menos parcialmente, da existência de normas disciplinadoras do direito de sociedade. A liberdade de exercício profissional também exige a possibilidade de estabelecimento de vínculo contratual; pressupõe, pois, a disciplina da matéria no ordenamento jurídico. O direito de propriedade, como observado, não é sequer imaginável sem disciplina normativa. Da mesma forma, o direito de proteção judiciária, o direito de defesa e o direito ao juiz natural; as garantias constitucionais do *habeas corpus*, do mandado de segurança, do mandado de injunção e do

² De acordo com José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982), as normas constitucionais programáticas podem ser definidas como aquelas por meio das quais o constituinte não regula direta e imediatamente um determinado interesse ou mesmo os direitos nela consagrados, limitando-se a traçar os princípios que devem ser observados pelos órgãos componentes do Legislativo, Executivo e Judiciário, como programa das atividades inerentes ao tema abordado pelo princípio, visando à realização dos fins sociais do Estado. É válido ressaltar que, nos dias atuais, provavelmente em razão do desenvolvimento dos direitos reconhecidos no ordenamento jurídico por meio de normas programáticas, os autores que tratam especificamente do tema, dentre os quais se destaca o ilustre professor José Afonso da Silva, reconhecem que as normas programáticas declaram princípios, mas avançam na questão referente à efetividade de tais normas, consagrando a proibição de retrocesso dos direitos consagrados no ordenamento jurídico por meio de normas programáticas.

habeas data são típicas garantias de caráter institucional, dotadas de âmbito de proteção marcadamente normativo. Nesses casos, a atuação do legislador revela-se indispensável para a própria concretização do direito. Pode-se ter aqui um autêntico *dever constitucional de legislar*, que obriga o legislador a expedir atos normativos *conformadores* e concretizadores de alguns direitos.

A disciplina legislativa, que torna viável o exercício de grande parte dos direitos fundamentais, porém, não é suficiente para garantir sua efetividade.

Em nosso ordenamento jurídico é possível identificar a existência de direitos fundamentais vinculados à concepção de que incumbe ao Estado, além da não intervenção na esfera da liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais, assim como de propiciar aos titulares dos direitos as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais. Os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia, traduzida pela liberdade perante o Estado, mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e à manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos.

Assim, enquanto os direitos de defesa, que seriam consubstanciados numa atuação de abstenção por parte do Estado, dirigem-se, em princípio, a uma posição de respeito e abstenção por parte dos poderes públicos, os direitos a prestações – que, de modo geral e ressalvados os avanços registrados ao longo do tempo, podem ser reconduzidos a um *status* positivo, uma atuação estatal – implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontraria obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material³.

De qualquer forma, o constituinte reconheceu que os direitos fundamentais são elementos integrantes da identidade e da continuidade da Constituição, considerando, por isso, ilegítima qualquer reforma constitucional tendente a suprimi-los. Ora, se a pretensão é de atribuir aos direitos individuais eficácia superior à das normas meramente programáticas, então se faz necessário identificar precisamente os contornos e limites de cada direito, isto é, a exata definição do seu âmbito de proteção.

Tal colocação, por si só, é suficiente para realçar o papel especial conferido ao legislador tanto na concretização de determinados direitos quanto no estabelecimento de eventuais limitações ou restrições. Evidentemente, não só o legislador mas também os demais

³ TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

órgãos estatais com poderes normativos, judiciais ou administrativos cumprem importante tarefa na realização dos direitos fundamentais.

Pois bem; esses princípios, esses objetivos, esses direitos fundamentais vinculam os órgãos estatais como um todo. Vinculam, evidentemente, o Poder Executivo, que haverá de respeitar os direitos de defesa e ao mesmo tempo propor e realizar as políticas públicas necessárias à satisfação dos direitos prestacionais. Vinculam o legislador, que haverá de atuar para, preservando esses valores e buscando seus referidos objetivos, proteger os direitos fundamentais normativamente, assim como, eventualmente, fiscalizar a atuação dos demais poderes.

E, por fim, vinculam também o Poder Judiciário, que, ao decidir, há, certamente, de levar em conta os princípios, os objetivos e os direitos fundamentais. Os agentes públicos brasileiros estão comprometidos, estão absolutamente vinculados aos parâmetros constitucionais estabelecidos em 1988.

A moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado. O constituinte, embora em capítulos destacados, houve por bem consagrar os direitos sociais.

No que se refere aos direitos fundamentais sociais, a Constituição brasileira de 1988 inovou porque tratou da matéria não no capítulo dedicado à Ordem Econômica e Financeira ou à Ordem Social. Antes cuidou deles enquanto verdadeiros direitos fundamentais, e não expressões de uma determinada ordem. Tratou como verdadeiros direitos fundamentais aqueles que estão contemplados no artigo 6º, como o direito à saúde e à proteção da saúde; o direito ao trabalho, do qual o direito do trabalho é uma dimensão; o direito ao lazer; o direito à moradia, incorporado mais tarde pela Emenda Constitucional 26, de 2000; o direito à educação; o direito à previdência; o direito à segurança; o direito à assistência aos desamparados; o direito à proteção da infância e o direito à proteção da maternidade.

Sim, é evidente que esses direitos residem na Carta de 1988 por conta de uma demanda social, intransigente, democrática, radical, que se expressou por meio de movimentos sociais e que conseguiu convencer o Congresso Constituinte.

A questão é saber de que maneira a efetividade dos direitos fundamentais sociais pode ser alcançada. Num primeiro momento, a impressão é de que esses direitos sociais só podem ser exercitados em virtude de uma atuação positiva do Poder Público, de cunho legislativo

primeiro, de cunho administrativo ou material depois, porque, não fora a atuação do Estado, certamente esse direito não poderia ser satisfeito.

É nesse campo, portanto, que o Estado aparece como inerte e omissor. A atuação do judiciário aqui pode ser relevante, de forma a fazer valer na prática direitos sociais negligenciados. Mas até onde é possível chegar? O que pode efetivamente ser cobrado do Estado?

1.2 O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais

Quando se abordam direitos fundamentais, em especial direitos fundamentais sociais, e mais especificamente aqueles que exigem uma atuação positiva do Poder Público, como a moradia, tema que delimita a presente pesquisa, fala-se de constituição, de democracia, de cidadania, de igualdade, de separação de poderes; em síntese, fala-se de Estado de Direito.

A Constituição de 1988 inova muito nesse particular. É certo que as constituições anteriores trataram de uma dimensão ou outra da atuação estatal nos domínios social e econômico, mas neste particular ela inovou radicalmente. E mudou porque alterou a concepção geral a propósito do papel do Estado e do discurso constitucional.

Em 1988, os cidadãos brasileiros retomaram as estruturas democráticas de poder estatal. Restaram definidos quais seriam os objetivos fundamentais da sociedade que se articulava e que buscava um mundo novo com muita esperança. Definiu-se, ao mesmo tempo, os direitos fundamentais que toda a sociedade certamente se comprometeria a defender. O objetivo principal, naquele momento constituinte, era construir uma sociedade livre, justa e solidária. Para a realização desses princípios, objetivos e direitos fundamentais, foi organizado o Estado brasileiro.

De qualquer modo, ficou acertado naquele momento que o Estado seria o instrumento para a construção dessa sociedade livre, justa e solidária. Uma sociedade presidida por princípios, dotada de objetivos e ao mesmo tempo preservando direitos fundamentais.

A Constituição passou a ser a lente através da qual se leem e se interpretam as normas. E para que seja possível ter uma ampla noção da força desses princípios no ordenamento jurídico, é necessário atentar para a Teoria dos Princípios. Da mesma forma, é necessário considerar que a mencionada Teoria pode não ser a única justificativa para a efetividade dos direitos fundamentais sociais, como restará adiante demonstrado.

Para que seja possível abordar a Teoria dos Princípios, é necessário considerar que a interpretação constitucional dos dias atuais prioriza um conteúdo aberto, baseado em princípios e extremamente dependente da realidade subjacente, não se prestando a um sentido unívoco e objetivo.

O relato da norma muitas vezes demarca apenas uma moldura dentro da qual se desenham diferentes possibilidades interpretativas. À vista dos elementos do caso concreto, dos princípios a serem preservados e dos fins a serem alcançados é que será determinado o sentido da norma, com vistas à produção da solução constitucionalmente adequada para o problema a ser resolvido.

Na trajetória que os conduziu ao centro do sistema, os princípios tiveram de conquistar o *status* de norma jurídica, superando a crença de que teriam uma dimensão puramente axiológica, ética, sem eficácia jurídica ou aplicabilidade direta e imediata.

A dogmática moderna avalia o entendimento de que as normas em geral, e as normas constitucionais em particular, enquadram-se em duas grandes categorias diversas: os princípios e as regras. Antes de uma elaboração mais sofisticada da teoria dos princípios, a distinção entre eles fundava-se, sobretudo, no critério da generalidade.

Normalmente, as regras contêm relato mais objetivo, com incidência restrita às situações específicas às quais se dirigem. Por sua vez, os princípios têm maior teor de abstração e incidem sobre uma pluralidade de situações.

Nos últimos anos, todavia, ganhou curso generalizado uma distinção qualitativa ou estrutural entre regra e princípio que veio a se tornar um dos pilares da moderna dogmática constitucional, indispensável para a superação do positivismo legalista, em que as normas se cingiam a regras jurídicas. A Constituição passa a ser encarada como um sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham papel central. A mudança de paradigma nessa matéria deve especial tributo às concepções de Ronald Dworkin e aos desenvolvimentos a ela agregados por Robert Alexy⁴. A conjugação das ideias desses dois autores dominou a teoria jurídica e passou a constituir o conhecimento convencional na matéria.

Regras são, normalmente, relatos objetivos, descritivos de determinadas condutas e aplicáveis a um conjunto delimitado de situações. Ocorrendo a hipótese prevista no seu relato, a regra deve incidir, pelo mecanismo tradicional da subsunção: enquadram-se os fatos na

⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

previsão abstrata e produz-se uma conclusão. A aplicação de uma regra deve ocorrer na modalidade tudo ou nada⁵: ou ela regula toda a matéria ou simplesmente é descumprida. Na hipótese do conflito entre duas regras, só uma será considerada válida e irá prevalecer.

Princípios, por sua vez, apresentam relatos mais abstratos, não especificam uma conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, algumas vezes até indeterminado, de situações. Em uma ordem democrática, os princípios frequentemente entram em conflito, apontando direções diversas. Por essa razão, sua aplicação deverá ocorrer mediante ponderação: diante do caso concreto, o intérprete irá aferir o peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas, preservando o máximo de cada um, na medida do possível. Sua aplicação, portanto, não será no esquema *tudo ou nada*, mas graduada à vista das circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato.

É imperioso mencionar, apenas como complementação do tema abordado, que o grande dilema existente na aplicação dos princípios à solução de casos concretos é a ocorrência de supervalorização deles. Uma interpretação extremista da aplicação dos princípios ao caso concreto levaria o aplicador do direito a entender que toda a qualquer hipótese pode ser juridicamente resolvida pela aplicação dos princípios, inclusive relegando a segundo plano as normas jurídicas pertinentes ao caso concreto. Se os princípios servem a tudo, sua força jurídica tende a ser diminuída e, ao mesmo, tempo, eles não servem a nada. Significa dizer, em outras palavras, que a valorização extrema dos princípios pode, inclusive, prejudicar sua aplicação e credibilidade no ordenamento jurídico.

Um sistema jurídico ideal, portanto, seria formalizado pela distribuição equilibrada de regras e princípios, com as regras desempenhando o papel referente à segurança jurídica – previsibilidade e objetividade das condutas – e os princípios, com sua flexibilidade, dando margem à realização da justiça do caso concreto, uma vez que contêm normalmente maior carga valorativa, fundamento ético, decisão política relevante e indicam uma direção a seguir.

Num sistema de aplicação consistente e efetiva de princípios para o julgamento de demandas, sempre ocorrerão conflitos entre os princípios adotados, uma vez que sempre existirão outros, com valores ou fundamentos diversos, por vezes contrapostos, que poderiam ter sido aplicados ao caso concreto. Sendo assim, a colisão de princípios não só é possível como faz parte da lógica do sistema. Por isso, sua incidência não pode ser posta em termos de tudo ou nada, de validade ou invalidade. Deve-se reconhecer nos princípios uma dimensão de peso ou importância, devendo o intérprete realizar escolhas fundamentadas todas as vezes que

⁵ Idem, p. 89.

se encontrar diante de antagonismos inevitáveis, como os que existem entre a liberdade de expressão e o direito à privacidade, a livre iniciativa e a intervenção estatal, o direito de propriedade e a sua função social.

Em se tratando de ponderação, é necessário dizer que mais recentemente se discute tanto a aplicação do esquema *tudo ou nada* aos princípios como a possibilidade de também as regras serem ponderadas⁶, porque determinados princípios – como o princípio da dignidade da pessoa humana – apresentam um núcleo de sentido ao qual se atribui natureza de regra. Por outro lado, há situações em que uma regra perfeitamente válida em abstrato poderá gerar inconstitucionalidade ao incidir em determinado ambiente ou, ainda, há hipóteses em que a adoção do comportamento descrito pela regra violará gravemente o próprio fim que ela busca alcançar⁷.

Para a teoria tradicional positivista, não havendo uma resposta racional pronta e acabada para os casos concretos, o que fatalmente se configura nas “escolhas dramáticas”⁸, caberia ao arbítrio ou à discricionariedade do julgador resolver os casos difíceis, o que fatalmente geraria injustiças e inconformismo face à impossibilidade de argumentação que justificasse de maneira convincente a solução adotada⁹.

Atribuindo aos princípios, ou ao menos àqueles dotados de forte carga normativa – como a dignidade da pessoa humana – o *status* de regras jurídicas, a fundamentação para a solução dos casos difíceis torna-se mais sólida, por representar uma solução mais justa para a sociedade.

A distinção entre regras e princípios constitui a base da justificação dos direitos fundamentais e é um ponto de extrema importância para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. É o ponto de partida para responder à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade dos direitos fundamentais.

⁶ BARROSO, Luis Roberto. A nova interpretação constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: JUNIOR, Paulo Gomes Pimentel (coord.). *Direito Constitucional em evolução: perspectivas*. 2ª reimp. Curitiba: Juruá, 2007.

⁷ V. Humberto Ávila, *Teoria dos princípios (da definição à aplicação dos princípios jurídicos)*, cit. p. 28 e ss. O STF, no julgamento do *Habeas corpus* 7703-PE (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11/09/98), considerou ser essa a hipótese e afastou, no caso concreto, a aplicação do art. 1º do Decreto-Lei nº 200/67 para conceder a ordem e trancar ação penal proposta contra ex-prefeita. A questão era a seguinte: determinado município contratou, sem concurso público, um gari por cerca de nove meses; posteriormente, o gari ingressou na justiça trabalhista exigindo um conjunto de direitos. A reclamação foi julgada improcedente pelo Juízo trabalhista, que acolheu a alegação do município de nulidade da relação por falta de concurso público e determinou a remessa de peças ao Ministério Público para responsabilização da autoridade que dera causa ao descumprimento da regra constitucional. Com fundamento nesses fatos, o Ministério Público propôs a ação penal em face da ex-prefeita. O STF, no entanto, considerou que o evento era insignificante, que a municipalidade não teria sofrido prejuízo e que o fim da norma prevista no art. 1º do Decreto-Lei nº 200/67 não fora afetado e, por essas razões, determinou o trancamento da ação penal.

⁸ Escolhas dramáticas podem ser consideradas aquelas que o Estado tem de tomar em aplicação da ponderação de interesses e da razoabilidade, para escolher, diante da escassez de recursos, os direitos que serão atendidos para satisfazer a sempre crescente demanda por serviços públicos.

⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

Existe um consenso relativamente tranquilo em doutrina quanto ao fato de que a análise da questão da efetividade dos direitos fundamentais sociais passa pela realização da análise deles como princípios.

A questão que ainda demanda controvérsia é relativa à efetividade dos direitos fundamentais sociais. Uma possibilidade de justificar e fundamentar sua efetividade é tomando por base a consideração dos direitos fundamentais sociais como princípios que embasam o ordenamento jurídico. Apesar de os direitos fundamentais sociais possuírem inegável carga principiológica, a Teoria dos Princípios não é a única possibilidade de justificação de sua efetividade e possivelmente nem mesmo é o melhor argumento, como será demonstrado nos tópicos seguintes, que demonstram duas possibilidades de justificativa da efetividade dos direitos fundamentais sociais.

1.3 Os direitos sociais pela teoria dos princípios

A Teoria de Alexy¹⁰ dá valor normativo aos princípios, estabelecendo que “tanto as regras como os princípios são normas, porquanto, ambos se formulam através de expressões fundamentais”.

Ocorre, então, uma natural aproximação entre a teoria moral e a teoria do direito, o que representa uma reabilitação da axiologia dos direitos fundamentais. “A teoria dos princípios oferece um ponto de partida adequado para atacar as teses positivistas de separação entre direito e moral”¹¹.

A distinção entre regras e princípios, de acordo com Alexy, é de extrema importância, pois constitui a base da estruturação dos direitos fundamentais, além de ser um ponto importante na solução dos problemas centrais da dogmática desses direitos. Sem essa distinção, continua o autor, não pode existir uma teoria adequada dos limites nem uma teoria satisfatória da colisão, tampouco uma teoria suficiente acerca do papel traçado pelos direitos fundamentais no sistema jurídico.

Para Alexy, regras e princípios são subespécies de normas. Ambos são normas porque dizem o que deve ser. Assim, a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre dois tipos de normas.

¹⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹¹ Idem, p. 83.

O ponto decisivo para a distinção entre regras e princípios é que estes últimos são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Por isso, os princípios são mandados de otimização que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento depende não só das possibilidades reais como das jurídicas.

Por outro lado, regras são normas em que apenas existe a possibilidade de cumprimento integral ou total descumprimento, dependendo de sua validade.

As colisões de princípios e normas devem ser solucionadas de maneira totalmente distinta. Quando dois princípios estão em colisão, um dos dois princípios tem que ceder para que seja possível a aplicação do outro. Mas isso não significa declarar inválido o princípio desprezado nem nele introduzir uma cláusula de exceção. O que determina qual princípio deve ceder são as circunstâncias. Isso quer dizer que, nos casos concretos, os princípios podem ter diferentes pesos, prevalecendo o princípio com maior peso para aquele determinado caso sob análise. O exercício, na verdade, é de ponderação de interesses. O resultado é a solução em si, justa e corretamente argumentada.

Essa teoria encontrou grande receptividade no mundo jurídico, mas outras não podem ser descartadas, até mesmo por não colidirem diretamente com a essência da Teoria dos Princípios de Alexy. E principalmente porque a Teoria dos Princípios de Alexy pode causar um efeito totalmente indesejável: resumir todo o ordenamento jurídico a princípios, que passariam a servir a todo e, ao mesmo tempo, a nenhum fundamento. O principal efeito indesejável, portanto, seria uma valorização tão grande dos princípios que acabaria por esvaziá-los por completo.

Outra teoria de grande relevância a respeito dos princípios é a Teoria dos Princípios de Humberto Ávila¹², que afirma que as regras possuem caráter retrospectivo, pois descrevem uma situação de fato conhecida pelo legislador, enquanto os princípios possuem caráter prospectivo, na medida em que determinam um estado de coisas a ser construído. Os princípios não teriam a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisões. Por seu turno, as regras teriam a aspiração de gerar uma solução específica para o conflito entre razões.

¹² AVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Estas teorias relacionadas aos princípios foram desenvolvidas e alçadas a um novo grau de importância a partir do caráter assumido pelos direitos fundamentais no ordenamento jurídico, em virtude da positivação nas constituições modernas como direitos de vigência imediata, o que fez com que os direitos fundamentais merecessem uma interpretação mais adequada ao espírito do legislador constituinte.

1.4 Uma segunda abordagem: os direitos sociais como prestações positivas e negativas

Apesar do conteúdo social da Carta Magna, certamente mais rico e extenso que o encontrado em todas as constituições anteriores, ainda resta desenvolver a questão da efetividade dos direitos sociais no contexto brasileiro.

Uma das possibilidades de resolução dessa questão seria considerar os direitos fundamentais sociais como princípios norteadores do ordenamento jurídico, atribuindo-lhes o caráter de norma jurídica que, como tal, deve ser respeitada e efetivada pelo ordenamento jurídico. Essa concepção fortalece os direitos fundamentais sociais em sua carga teórica, mas pouco garante sua efetividade prática.

De acordo com tal proposta, os direitos sociais somente poderiam ser exercitados em virtude de uma atuação positiva – de cunho legislativo primeiro, de cunho administrativo ou material depois – do Poder Público. Não fora a atuação positiva do Estado, certamente esse direito não poderia ser satisfeito.

Ocorre que a realidade da efetividade dos direitos sociais mostra a existência de desigualdades sociais significantes, com grande número de pessoas vivendo na pobreza, sem que se consiga efetivamente passar de uma igualdade formal para uma igualdade material, tão almejada pelo modelo normativo adotado pela Constituição de 1988¹³.

¹³ As desigualdades existentes na sociedade atual podem ser exemplificadas pela questão habitacional. Morar em uma casa com paredes e teto duráveis, que seja servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil e direto a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, com segurança da propriedade – elementos básicos de uma moradia digna segundo a Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – é privilégio de poucos. Segundo dados da Fundação João Pinheiro em *Déficit Habitacional no Brasil*, existem 1.556.237 habitações precárias (3% em relação ao total de domicílios permanentes), que correspondem àqueles domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, 11.319.673 domicílios carentes de infraestrutura (21% em relação aos domicílios permanentes), que podem ser definidos como domicílios não servidos por um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário (ou fossa séptica) e coleta de lixo.

Esse fato faz parecer que os direitos sociais constitucionalmente garantidos – e em especial o direito à moradia, que delimita a análise ora apresentada – carecem totalmente de efetividade, como normas programáticas que nunca atingem alcance prático.

Dizer, porém, que os direitos sociais possuem “defeito na origem¹⁴”, como direitos demandáveis, fadados ao fracasso no campo da realidade cotidiana, significaria admitir que o cerne da impossibilidade de alcançar a exigibilidade dos direitos sociais estaria em sua própria natureza.

Uma das vertentes utilizadas para justificar a pouca ou nenhuma eficácia dos direitos fundamentais seria sua suposta e exclusiva identificação com prestações positivas do Estado, que deveriam ser liquidadas necessariamente com recursos do erário.

Apenas essa definição seria suficiente para criar dificuldade para a efetivação dos direitos fundamentais. Ora, se estivéssemos diante de direitos de obrigatoriedade negativa, bastaria limitar a atividade do Estado, proibindo sua atuação em algumas áreas, para que o direito pudesse ser considerado respeitado.

Essa visão, porém, revela um entendimento distorcido da atuação estatal e do funcionamento da máquina estatal e coincide com a posição de um Estado mínimo, responsável por garantir apenas justiça, segurança e defesa.

A questão da eficácia dos direitos fundamentais é, todavia, mais complexa do que sua classificação como direitos exigidos por meio de prestações positivas ou negativas. Existe inter-relação entre as supostas obrigações negativas do Estado e uma longa série de obrigações positivas, em especial as vinculadas à manutenção de instituições políticas, judiciais, de segurança e defesa, todas necessárias ao exercício da liberdade individual.

É perfeitamente possível afirmar que a faceta mais visível dos direitos sociais sejam as obrigações de fazer. Contudo, não é difícil descobrir a existência concomitante de obrigações traduzidas em prestações negativas. Nesse sentido, a jurisprudência dos órgãos de proteção internacional de Direitos Humanos¹⁵ (CEDH) estabeleceu a obrigação positiva do Estado referente aos direitos sociais, de remover obstáculos sociais que impossibilitam o acesso à

¹⁴ ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

¹⁵ Em PIOVESAN, Flávia. Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos civis e políticos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 1, nº 1, p. 21-47, 1º semestre de 2004, Flávia Piovesan afirma que somente o reconhecimento integral de todos os direitos, civis, políticos e sociais, com a conjugação de prestações positivas e negativas, assegura a existência real de cada um dos direitos. E para enfrentar os desafios da efetividade e implementação dos direitos humanos, dentre eles a habitação, não basta apenas focar o Estado, havendo necessidade de adoção de programas e políticas de cooperação, tanto nacionais quanto internacionais.

jurisdição, desenvolver ações afirmativas para impedir riscos previsíveis e evitáveis que afetem o direito à vida, dentre outros¹⁶.

Se os direitos reconhecidos como tradutores de prestações negativas e os traduzidos em linhas gerais por prestações positivas na verdade traduzem, a um só tempo, prestações positivas e negativas, a diferenciação realizada entre direitos civis e políticos de um lado e direitos sociais de outro passa a ter valor apenas ordenador, classificatório. Uma contextualização mais rigorosa levaria a admitir uma continuação de direitos, em que o espaço de cada um estaria determinado pelo peso simbólico do componente de obrigações positivas e negativas do Estado.

Assim, os direitos sociais devem ser entendidos como um complexo de obrigações positivas e negativas. Seria, portanto, obrigação do Estado não apenas prover efetivamente a moradia, como também não impedir ou discriminar o acesso ao referido direito fundamental.

Costuma-se, até com certo automatismo, vincular diretamente as obrigações positivas do Estado à disposição de fundos. Esse é um dos modos mais característicos de cumprir obrigações de fazer ou dar, em especial quando se fala em acesso à moradia. No entanto, as obrigações positivas não se esgotam na disposição de reservas, podendo ser caracterizadas pela criação de uma relação direta entre o Estado e o beneficiário da prestação, sendo possível, ainda, que o Estado assegure o gozo de um direito por meios diferentes, com a participação ativa de outros sujeitos obrigados.

Certos direitos podem, inclusive, ser caracterizados pela obrigação do Estado de estabelecer algum tipo de regulamentação, criando consequências jurídicas relevantes, resultantes da consagração do direito. Isso pode ser concretizado por normas permissivas, como a possibilidade de registro da moradia como bem de família, de modo a protegê-la de execuções, proibitivas, como a proibição do Estado de impor restrições ou discriminações arbitrárias nos programas de acesso à moradia.

Em outros casos, a obrigação pode exigir que a regulamentação estabelecida pelo Estado limite ou restrinja os poderes dos cidadãos, como nas hipóteses de regulamentação das locações para moradia familiar, sendo certo que tais restrições não ficam limitadas ao campo econômico.

Por fim, o Estado pode cumprir sua obrigação fornecendo serviços à população, de forma exclusiva ou em modalidades de garantias mistas, como nas hipóteses de subsídios para

¹⁶ CEDH, caso López Ostra vs Espanha, A 303 – C (1994); CEDH, caso Guerra e Outros vs Itália, 19 de fevereiro de 1988. In ABRAMOVICH, Victor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 2, nº 2, p. 189-223, 2005.

moradia ou administração pública de créditos diferenciais destinados à moradia de baixa renda.

É possível reparar, portanto, que o complexo de obrigações que um direito pode abranger é muito variado. E os direitos sociais se caracterizam justamente por envolver um amplo aspecto de obrigações estatais. São, portanto, vastas as possibilidades de aplicabilidade judicial desses direitos, com o manejo de ações que vão desde a denúncia de descumprimento de obrigações negativas até chegar à exigência de cumprimento de obrigações positivas¹⁷.

Nesse contexto, é viável pensar na efetividade dos direitos sociais de forma mais concreta, excluída a simples noção de norma programática efetivada por prestação positiva, que demanda custos e programas específicos¹⁸.

É possível falar, então, em efetividade dos direitos fundamentais pela obrigação de não discriminar no acesso a esses direitos, na proibição de despejos forçados de habitantes de determinada área sem que lhes seja oferecida alternativa de moradia.

Ainda assim, é necessário reconhecer que, apesar de os direitos sociais comportarem efetivação por meio de demandas judiciais, o judiciário não é o órgão mais capacitado para a realização de planejamento de políticas públicas, que a ação judicial não é o meio apropriado para discutir ações de alcance geral e que a discussão processual possui potencial para gerar desigualdades entre os que participaram da demanda e os que não foram abarcados pela decisão judicial.

Essa é uma dificuldade na efetivação dos direitos sociais. Mesmo com relação a elas é necessário ponderar que o Estado não descumpra integral e absolutamente toda obrigação positiva vinculada a um direito social, seja por regulação, autorização ou fiscalização.

De acordo com essa concepção doutrinária, a efetividade dos direitos sociais estaria traduzida pela sua classificação do direito que demanda do Estado prestações positivas e negativas, existindo a possibilidade de reclamar ante um tribunal o cumprimento ao menos de algumas das obrigações que derivam dos direitos sociais, em especial do direito à moradia.

¹⁷ ABRAMOVICH, Victor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 2, nº 2, p. 189-223, 2005.

¹⁸ Um exemplo de efetividade dos direitos sociais, e inclusive do direito à moradia, foi recentemente apresentado quando a cidade do Rio de Janeiro foi castigada pelas fortes chuvas ocorridas no início do mês de abril. Diante do grande contingente de desabrigados, considerando aqueles que efetivamente perderam suas residências e aqueles que não puderam retornar a elas em razão das precárias condições de segurança, com riscos iminentes de desabamento, o governo estadual iniciou um projeto emergencial de “aluguel social”, comprometendo-se a pagar aos desalojados pelos deslizamentos um valor previamente determinado para utilização no pagamento de aluguel de outro imóvel. Essa forma de atuação estatal representa uma possibilidade de efetivação, mesmo que num projeto emergencial, do direito à moradia, sem contudo se falar em propriedade do imóvel ou projetos de financiamento, o que corrobora a existência de outras possibilidades de efetividade do direito à moradia que, apesar de não se configurar no tema central do presente trabalho, deve ser considerado.

O que qualificará a existência e efetividade de um direito social não será simplesmente o cumprimento de uma conduta por parte do Estado, mas a existência de algum poder jurídico que possa ser utilizado pelo titular do direito em caso de descumprimento da obrigação devida.

A principal questão da efetividade dos direitos fundamentais, então, deixa de ser a ausência de recursos suficientes para garantir o direito a todos, mas o tom vago e ambíguo dos textos normativos que estabelecem direitos sociais e a falta de uma prática institucional de interpretação de tais textos¹⁹.

Modernamente, já não cabe negar o caráter jurídico e a efetividade dos direitos sociais, sendo mais ideológica que científica a resistência que ainda hoje se opõe à caracterização da efetividade dos direitos fundamentais, e em especial dos fundamentais sociais, pela via coercitiva.

1.5 A convivência dos direitos sociais com o mínimo existencial

O legislador, em matéria de direitos fundamentais, tem duas obrigações: a primeira, de concretizar o conteúdo normativo desses direitos, permitindo a sua real aplicação; a segunda consiste no dever de respeitar seu conteúdo essencial.

Justamente como consequência da necessária atividade legislativa para o desenvolvimento dos direitos fundamentais e prevendo os seus possíveis excessos foi que se tornou indispensável o desenvolvimento de uma garantia que, embora admitindo a limitação dos direitos fundamentais, assegurasse a regulação dos direitos sem que estes perdessem as características que os identificam como tais. Surgiu, assim, a garantia do conteúdo essencial como mecanismo complementar dos princípios da ponderação dos bens e da proporcionalidade, na defesa dos direitos fundamentais perante os abusos do Poder Legislativo.

É nesse contexto que, a partir de agora, passa-se a falar em conteúdo essencial, em mínimo existencial. Uma vez delimitado que os direitos fundamentais, e os fundamentais sociais, devem ser efetivados, é necessário estabelecer um mínimo a ser garantido, sendo vedado estar aquém desse mínimo pela impossibilidade de retrocesso.

¹⁹ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

A questão de estabelecer o que se entende por conteúdo essencial revela-se extremamente tormentosa. Na verdade, uma questão de justiça distributiva já defendida por Rawls²⁰, que identificava o mínimo existencial como as condições sociais necessárias para a igualdade equitativa de oportunidades. Sobre o tema existem várias teorias²¹, sendo certo que nenhuma consegue propor uma solução definitiva à questão. A respeito delas, será realizada uma breve e resumida análise, por não constituírem o tema principal a ser trabalhado.

Os direitos fundamentais podem ser considerados um sistema de valores que não pode ser concebido de forma abstrata, exterior ou superior à própria Constituição ou ao ordenamento jurídico, mas como valores que estão concretizados e positivados constitucionalmente. Dessa maneira, os direitos fundamentais são identificados como um sistema institucional unitário e objetivo, cujo significado deve ser determinado em relação à totalidade da Constituição. Os direitos fundamentais são concebidos como parcela do patrimônio jurídico constitucionalmente garantido, que inclui não apenas os direitos individuais mas também os da coletividade. Ainda mais: são considerados direitos constitucionais aqueles acolhidos diretamente no texto fundamental e os que são pressupostos imanentes dela.

Dessa forma, o conteúdo essencial não seria uma medida em si mesma, mas estaria determinado pela Constituição e por outros direitos garantidos pelo ordenamento jurídico como um todo. Nesse sentido, seria o legislador quem, além de regular um direito fundamental, estabeleceria também o seu conteúdo essencial e seus limites. A ponderação de bens realizada pelo legislador na sua função reguladora teria, assim, como principal limite o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, determinado pela conjunção dos interesses dos particulares e da coletividade.

Podemos definir o mínimo existencial, nas palavras de Ricardo Lobo Torres²², como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”.

²⁰ RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

²¹ Dentre as teorias que tratam do mínimo existencial é necessário destacar: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999; RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008; ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002; BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

²² TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Assim, o mínimo existencial não se sujeitaria à reserva do possível e aos limites orçamentários do Estado.

A garantia do conteúdo essencial é concebida como um limite à atividade limitadora dos direitos fundamentais, isto é, como o “limite dos limites”. O conteúdo essencial atua como uma fronteira que o legislador não pode ultrapassar, delimitando o espaço que não pode ser “invadido” por uma lei, sob o risco de ser declarada inconstitucional.

A garantia do conteúdo essencial persegue o fortalecimento dos direitos fundamentais, mas pode também constituir-se em instrumento que leve à direção contrária. Nesse sentido, a garantia do conteúdo essencial aceita não apenas a possibilidade da limitação como também a regulação de um direito fundamental, com a finalidade de permitir que possa ser efetivamente exercido, mas sempre e desde que seu conteúdo mínimo seja respeitado, ou seja, que a essência do direito não seja afetada.

Mais do que se abster de praticar atos que atentem contra a dignidade humana, o Estado tem o dever de promover essa dignidade por meio de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada ser humano em seu território. O homem tem a sua dignidade aviltada quando se vê privado de alguma das suas liberdades fundamentais e quando não tem acesso a alimentação, educação básica, saúde e moradia.

As formulações em torno do mínimo existencial expressam que este apresenta uma vertente garantística e uma prestacional. A primeira impede qualquer agressão do direito, isto é, requer cedência de outros direitos ou de deveres perante a garantia de meios que satisfaçam as mínimas condições de vivência digna da pessoa ou da sua família. Nesse aspecto, o mínimo existencial vincula o Estado e o particular.

A feição prestacional tem caráter de direito social, exigível frente ao Estado. Nesse caso, não se pode deixar de equacionar se esse mínimo é suficiente para cumprir os desideratos do Estado democrático de direito. Um dos grandes problemas em relação ao aspecto prestacional do mínimo existencial consiste em determinar quais prestações de direitos sociais formam o seu núcleo.

A questão do mínimo existencial suscita inúmeras controvérsias, como, por exemplo, a conceituação, a identificação de quais prestações são indispensáveis para a manutenção de uma vida digna e a função do Estado na promoção e proteção do mínimo existencial, dentre outras. Toda essa discussão tem como pano de fundo o papel do Direito diante da escassez de recursos e traz à tona a indagação: a escassez de bens ou a necessidade sem satisfação, as carências de muitas pessoas podem ser resolvidas com a intervenção do Direito na caracterização de direitos fundamentais?

O mínimo existencial pode e deve ser mais alto quando a média do país aumenta. Da mesma forma, o nível adequado é determinado por expectativas definidas pelo costume, pela sociedade e pelo Estado adotado como parâmetro. Há, portanto, uma noção de solidariedade. O mínimo existencial é um pressuposto para o pleno exercício das liberdades e possui íntima relação com a dignidade humana.

Na concepção de Ricardo Lobo Torres²³, os direitos referentes ao mínimo existencial incidem sobre um conjunto de condições que seriam pressupostos para o exercício da liberdade. O autor sustenta mesmo a ideia de metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. Tal posicionamento, apesar de num primeiro momento parecer alçar o mínimo existencial a uma importância nunca antes cogitada no ordenamento jurídico, tem o efeito de também reduzir o caráter fundamental dos direitos sociais fora do âmbito do mínimo existencial, extraindo sua plenitude, colocando-os em patamares inferiores, mínimos de eficácia. Na medida em que o mínimo de cada um dos direitos sociais comporia o mínimo existencial, na prática correr-se-ia o enorme risco de ver cada Estado e cada sociedade contentando-se em prover ao cidadão apenas o mínimo, não envidando, portanto, maiores esforços para alcançar, de fato, justiça distributiva.

O conjunto dos direitos sociais, praticamente na sua integralidade, forma o bloco constitucional dos direitos fundamentais, e a identificação com níveis mínimos, em que pese a contribuição para buscar um nível de garantia mais adequado aos referidos direitos, acaba por menosprezar seu impacto, deixando a cargo do Estado a cômoda condição de oferecer apenas o mínimo, ainda que esse grau seja insatisfatório.

O mínimo existencial também é objeto de análise por Ana Paula de Barcellos²⁴, que o identifica como o núcleo sindicável da dignidade da pessoa humana e inclui como proposta para sua concretização os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à moradia, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à Justiça, todos exigíveis judicialmente de forma direta.

Embora essa proposta tenha por objetivo evitar a total ineficácia jurídica de vários dispositivos sobre direitos sociais, cabe aclarar que não se deve confundir a materialidade do princípio da dignidade da pessoa humana com o mínimo existencial nem se pode reduzir o mínimo existencial ao direito de subsistir. Apesar de a vasta extensão dos direitos sociais gerar problemas relacionados à amplitude de sua eficácia e comprometer a credibilidade da

²³ TORRES, Ricardo Lobo. (org.) *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

²⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

construção do Estado democrático de direito, não se justifica partir para versões minimalistas, abandonando de vez uma visão mais global.

Eventuais restrições de direitos fundamentais se justificam quando não violam o núcleo essencial de um determinado direito e são previstas ou autorizadas na Lei Maior; portanto, ainda que sejam direitos sociais, apenas podem ocorrer limitações se fundadas na própria Constituição e não as baseadas na discricionariedade do intérprete; além disso, devem respeitar o núcleo essencial do direito caso sejam objeto de desdobramentos legislativos.

Os valores de ordem econômica, que não podem ser desprezados quando se pretende falar em direitos sociais prestacionais, não são postos como absolutos, de forma que sobressaiam à efetivação dos direitos sociais cujo propósito consiste na concretização dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana; embora seja preciso ter certa dose de cautela para não cair no extremo de pensar que o Estado pode tudo, também não se deve admitir que o Estado não possa nada ou quase nada em função das crises econômicas ou da sistemática escassez de recursos. Nesse difícil meio-termo se situa a necessidade de equilíbrio entre a dinâmica de emprego da reserva do possível em seu grau máximo, principalmente impedindo retrocessos nas conquistas sociais e garantindo os direitos fundamentais.

Desse modo, a questão da eficácia dos direitos sociais, associada ao atendimento do princípio da reserva do possível, dadas as situações de escassez de recursos enfrentadas pelo Estado, deve ser tomada como ideia de otimização dos recursos mediante o emprego do máximo possível para promover a eficácia dos direitos mencionados.

2 A QUESTÃO HABITACIONAL: UM HISTÓRICO DE VIOLAÇÕES AO DIREITO À MORADIA

2.1 Construindo o déficit habitacional

A moradia representa um direito humano fundamental; é considerada essencial para uma existência digna. O reconhecimento da moradia como direito humano fundamental está expresso em diversas declarações e tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Estado brasileiro é parte. A título de exemplificação podem ser citadas a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965; a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial, de 1978; a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989; a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976; a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992; e a Agenda Habitat, de 1996.

Na Constituição brasileira o direito à moradia está previsto como direito social, a exigir a atenção do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. É obrigação do Estado adotar medidas de promoção e proteção do direito à moradia. Os compromissos que constam nos tratados e convenções internacionais têm natureza vinculante aos países signatários, acarretando obrigações e responsabilidades aos Estados pela falta de cumprimento das obrigações assumidas.

Portanto, o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia. Tem também responsabilidade de impedir a continuidade de programas e ações que excluem a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada.

Apesar da fartura de previsão, poucas vezes houve um direito humano fundamental tão frontalmente violado. E violar o direito à habitação representa, em última análise, uma cabal violação à própria cidadania.

Como já foi expresso aqui, segundo a definição da Comissão da ONU para Direitos Humanos, as características de uma moradia digna e urbanizada incluem: uma casa com

paredes e teto duráveis, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil e direto a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, e sem a preocupação com a possibilidade de eventuais despejos. Não se trata de realidade presente na vida da maioria dos brasileiros²⁵. A sociedade brasileira apresenta uma das maiores concentrações de renda do mundo, com os 10% da população mais rica detendo 75,4% das riquezas do país²⁶. Nesse contexto, a maior parte da população não obtém rendimentos suficientes para adquirir uma moradia apropriada, passando a uma total dependência de políticas públicas que lhes garantam acesso à moradia, instrumento essencial a uma vida digna.

A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos²⁷ estima que mais de um bilhão de pessoas viva atualmente em condições inadequadas de moradia, apenas nas áreas urbanas, gerando considerável déficit habitacional. Esses dados tornam-se ainda mais preocupantes quando confrontados com a questão dos direitos humanos. O direito a uma moradia adequada está vinculado aos direitos humanos. Sem lugar adequado para viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Sem habitação adequada não há exercício da cidadania em seu sentido mais amplo, e as consequências para o espaço público são inegáveis, uma vez que o espaço passa a ser ocupado de forma desordenada, gerando segregação territorial e excluindo grande parcela da população do uso dos espaços públicos da cidade. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, esse direito humano fundamental tem sido frequentemente violado.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, § 2º, consagra que os direitos e garantias nela expressos "não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os direitos humanos. O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurados constitucionalmente, no artigo 6º. Entretanto, em todo o Brasil, aproximadamente 54 milhões de pessoas não têm acesso a uma moradia digna. Isso representa um significativo déficit habitacional²⁸.

²⁵ SANTOS, Angela Moulin Penalva e DUARTE, Sandro Marino. *Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*. XI Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Globalização e Território, Mendoza/ Argentina, Outubro 2010 e BARROS, Ana Maria B. *Direito à moradia: estudos sobre sua eficácia*. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade/UERJ, Agosto 2008.

²⁶ Dados do IPEA divulgados em maio de 2008. Disponível em www.ipea.gov.br.

²⁷ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS - Habitat II, 2, 1996, Istambul. Relatório nacional brasileiro. Brasília, 1996.

²⁸ Em todo o Brasil, 54 milhões de pessoas, o equivalente a 34,5% da população urbana, ainda vivem em condições de moradia inadequadas. Os dados fazem parte de estudo realizado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Imperioso ressaltar que o termo déficit é considerado subitem das "necessidades habitacionais", que englobam não apenas a unidade habitacional mas também os serviços de infraestrutura e saneamento, ou seja, o *habitat*. Os índices produzidos para caracterizar as necessidades habitacionais brasileiras abarcaram o "déficit habitacional" e a "inadequação de moradias"²⁹.

O "déficit habitacional" reflete a necessidade de construção de novas moradias em função da deficiência do estoque devido à precariedade construtiva, desgaste da estrutura física ou por haver coabitação familiar. Os domicílios sem condições de habitabilidade integram o déficit de estoque de moradias.

A "inadequação de moradias" reflete a qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinado estoque. São enquadrados como domicílios inadequados aqueles que representam situação de carência de infraestrutura, em que não há energia, rede de esgoto, rede de água com canalização ou lixo coletado; em que está configurada situação de forte adensamento, o que se caracteriza por haver mais de três moradores por dormitório próprio; existe inadequação fundiária, que se verifica quando o morador tem a propriedade da casa, mas não tem a posse legal do terreno, além da própria depreciação da estrutura física do domicílio e da inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.

Diante da complexidade do tema, faz-se necessário abordar alguns pontos centrais da questão habitacional.

A primeira crise de moradia do Brasil data de 1808, com a chegada da Família Real portuguesa, que veio acompanhada de uma corte de aproximadamente 15 mil pessoas; não havia no país, naquela época, moradias suficientes para acomodar todo esse novo contingente. A solução adotada foi a requisição dos imóveis da população residente nas cidades, que era obrigada a deixar seus imóveis para acomodar a corte.

Esta, infelizmente, foi apenas a primeira crise de moradia do Brasil. A História, aliás, mostra que, a partir daí, a questão habitacional sempre se revelou ao menos preocupante. A moradia é uma necessidade vital e essencial de qualquer membro da coletividade, mas só passa a representar efetivamente problema social quando a terra se torna escassa e, conseqüentemente, cara. Essa transformação ocorreu *pari passu* com o processo de

(Pnad) 2007, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Segundo a pesquisa *Pnad 2007: Primeiras Análises*, praticamente um em cada três brasileiros que vivem nas cidades não tem condições dignas de moradia.

²⁹ Pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre o tema Déficit Habitacional no Brasil, em 2000.

industrialização da economia brasileira, que foi acompanhada de intensa urbanização de sua população. Vejamos.

Aproximadamente até o início do século XX a economia brasileira era prioritariamente calcada nas atividades agroexportadoras, com destaque para a produção e exportação de café. Nessa época, poucas eram as cidades importantes, uma vez que apenas aquelas com estrutura portuária, que permitia o escoamento da produção, ganhavam importância no então cenário metropolitano. A população, portanto, era majoritariamente rural e, como a maior parte dela vivia nas fazendas produtoras, a moradia era provida pelo próprio dono da terra.

No século XX, principalmente em seus primeiros trinta anos, a população brasileira cresceu aceleradamente em função dos fluxos migratórios, com a vinda de pessoas atraídas pelo trabalho na lavoura de café.

Posteriormente, após a Revolução de 1930, a atuação governamental começou a ser caracterizada pelo chamado “Estado desenvolvimentista”³⁰, instrumento dos processos de modernização das estruturas sociais, políticas e econômicas.

A industrialização demandava investimentos financeiros maiores e tecnicamente mais complexos em infraestrutura produtiva. A construção de portos já não bastava para viabilizar o processo produtivo. Era preciso expandir a malha viária e a rede de comunicações em benefício da centralização do mercado consumidor, favorecendo a produção industrial. Do mesmo modo, era preciso induzir a iniciativa privada a investir em setores de produção intermediária, como siderurgia, eletricidade e minerais não metálicos. Caso a iniciativa privada não correspondesse às expectativas, o próprio Estado nacional assumia o risco do investimento, o que levou à constituição de um grande setor produtivo estatal no País.

Com a intensificação do processo de urbanização, o Estado passou a investir em infraestrutura para induzir o desenvolvimento industrial e o urbanismo reformador das cidades. Os investimentos em sistemas de transportes passaram a ser essenciais para a manutenção do crescimento econômico, para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas. Os trabalhadores vão se assentando nas periferias devido aos elevados preços da terra urbana nas áreas centrais das cidades, que cresciam sempre em ritmo superior à renda do trabalho.

Em 1964, início do regime militar, houve uma iniciativa relevante: a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH),

³⁰ SANTOS, Angela Moulin Penalva e DUARTE, Sandro Marino. *Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*. XI Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Globalização e Território, Mendoza/ Argentina, Outubro 2010 e BARROS, Ana Maria B. *Direito à moradia: estudos sobre sua eficácia*. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade/UERJ, Agosto 2008.

responsável pela execução das políticas habitacionais. O BNH e o SFH financiaram aproximadamente 4,5 milhões de unidades residenciais durante a sua existência, entre 1964 e 1986, o que representou 24% de todo o mercado habitacional produzido³¹.

Mas a política de financiamento imobiliário também não impulsionou a democratização do acesso à terra, pois os créditos privilegiaram as classes médias e altas, e as moradias populares produzidas pelo Estado geralmente eram construídas nas periferias. A extensão das redes de infraestrutura realizada pelo poder público em direção às áreas distantes valorizava as áreas vazias localizadas nesse trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com essas obras.

As leis que foram produzidas à época também tiveram impacto na produção da ilegalidade quanto ao uso e ocupação do solo urbano. Desde a primeira lei de terras de 1850³², compra e venda constituiu-se como a forma básica de aquisição de terras no Brasil, substituindo o regime de posses até então vigente. O Código Civil de 1916, por sua vez, corroborou esse entendimento. A seguir vieram os códigos de posturas, os códigos de obras, as leis de zoneamento, de parcelamento do solo, de edificações. Todos estabeleciam padrões ideais de cidade (taxa de ocupação, densidades, tamanho mínimo de lote etc.) que geravam diferencial no preço das terras nas áreas que obedeciam a essas leis em relação àquelas localizadas nas periferias, onde predominava a irregularidade. Esse diferencial segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar o preço da terra urbanizada e bem localizada.

O volume de residências financiadas não significou, porém, um real enfrentamento da questão da moradia popular. O principal motivo para tanto foi o não reconhecimento de que a moradia popular precisava ser subsidiada, não devendo ser tratada da mesma forma como era operado o financiamento da habitação para a população que constituía demanda solvável. Isso levou o sistema a financiar apenas imóveis direcionados à classe média, negligenciando a parcela da população que apresentava, e ainda apresenta, maior carência por moradia digna. O BNH, portanto, não cumpriu suas promessas, apesar de ter sido responsável por um forte impacto no mercado imobiliário, todo ele direcionado, porém, ao segmento do mercado habitacional representado pela classe média, naturalmente menos carente de direitos e recursos. A moradia popular, mais uma vez, restou negligenciada.

³¹ BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

³² A Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) foi uma das primeiras leis brasileiras, após a Independência, a dispor sobre normas do direito agrário brasileiro, tratando especificamente da questão fundiária. Estabeleceu a compra como a única forma de acesso à terra, abolindo em definitivo o regime de sesmarias.

O não enfrentamento da questão da moradia popular levou a parcela mais carente da população a produzir suas próprias casas, irregularmente, geralmente em locais não utilizados pelo mercado formal e pouco apropriados para o estabelecimento de moradias.

No Brasil, o modelo privatista adotado como “solução” para a questão habitacional que se apresentava já no início da industrialização acabou por criar mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, isto é, na comprovação da sua capacidade de pagamento das prestações. Assim, a segmentação do acesso implicou a segregação espacial daqueles com menor capacidade econômica de se integrar ao sistema.

Diante de tantos empecilhos para o acesso à terra e para a inserção do cidadão na cidade legal, habitar de forma digna a cidade torna-se um desafio praticamente impossível de ser superado pelo cidadão comum, construtor da paisagem urbana, ocupante do espaço público. Não resta opção às pessoas que não possuem acesso ao sistema formal destinado à habitação que não seja viver, literalmente, às margens da sociedade.

Significa dizer, em outras palavras, que o processo de exclusão social tem consequências imediatas no espaço urbano, com a segregação das pessoas já excluídas do acesso aos serviços inerentes às cidades para espaços urbanos desvalorizados. À exclusão social corresponde sempre uma segregação espacial e esta, por sua vez, a uma limitação no exercício da cidadania.

O problema da falta de moradia urbanizada para a população de baixa renda somente pode ser enfrentado por meio da criação de instrumentos financeiros e políticos adequados. O problema hoje não é simplesmente econômico, mas social e de infraestrutura das cidades. A ausência de infraestrutura³³ urbana é perceptível pela existência de grandes aglomerações urbanas sem organização ou regularidade espacial, onde os serviços de fornecimento de água e energia elétrica são precários – quando existem; a coleta domiciliar de lixo é irregular; os sistemas de transporte não cumprem a função de integrar os diversos espaços urbanos, diminuindo as distâncias entre eles; os espaços públicos não são aproveitados pela população e, portanto, não cumprem sua função de espaço de integração. Enfim, a ausência de infraestrutura das cidades impede que a cidade cumpra sua função social³⁴.

³³ ZMITROWICZ, Witold; NETO, Generoso de Angelis. *Infraestrutura urbana*. Texto técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia e Construção Civil. São Paulo, 1997, p. 3.

³⁴ A função social da cidade está expressa na Lei n.º 10.257/01. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, *caput*, orienta o objetivo da política urbana, qual seja ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e os incisos enumeram as diretrizes que envolvem o planejamento urbano e a gestão municipal. A partir desse dispositivo legal, o administrador municipal deverá orientar o planejamento urbano; qualquer política urbana que não busque o cumprimento da função social da cidade está em desacordo com a norma federal e, assim sendo, não encontra suporte jurídico. Quando o Estatuto da Cidade vincula o objetivo da política urbana ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, não deixa a cargo do administrador a definição do que seja a função social da cidade, mas apresenta, no inciso primeiro do mesmo artigo, o seu conteúdo: “*garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra*”

Algumas propostas já constam, de forma genérica, de nosso ordenamento jurídico. Podem e devem, portanto, ser consideradas forma de tratamento da questão habitacional e, conseqüentemente, da questão referente à cidadania.

2.2 Urbanização: terra inacessível e terra ilegal

O processo de urbanização das cidades deve ser entendido como um processo social, refletindo todos os problemas enfrentados pelas sociedades ao longo dos anos em que o país deixou de ser um Brasil agrícola para se transformar num Brasil urbano³⁵.

A estrutura espacial de uma cidade não pode ser dissociada das práticas sociais e dos conflitos existentes entre as classes urbanas³⁶. Portanto, o processo de urbanização brasileiro acarreta a construção de espaços de contrastes, desigualdades e segregação territorial. Assim, revela associação com a consolidação da pobreza e da desigualdade nas grandes cidades.

A urbanização brasileira é resultado do modelo de industrialização vigente nos países em desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, cujo resultado é uma dinâmica de modernização que recria exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população. No Brasil, o processo de urbanização se intensificou a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se em um gigantesco movimento populacional e de construção de cidades para o atendimento das necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação, saúde³⁷.

Foi entre 1940 e 1980 que ocorreu a verdadeira e definitiva inversão quanto ao local de residência da população brasileira. Nesses 40 anos, a população total do Brasil triplicou, ao passo que a população urbana se multiplicou por sete vezes e meia³⁸.

Essa crescente urbanização não veio acompanhada de políticas sociais que impedissem o desenvolvimento de desigualdades ou, ao menos, atenuassem seus efeitos. Ao contrário, a

urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Esse dispositivo, portanto, enfatiza que a cidade cumpre sua função social quando disponibiliza ao cidadão o acesso aos bens e serviços identificados. Essa diretriz observa o desenvolvimento sustentável como princípio norteador do desenvolvimento urbano. As demais diretrizes voltadas ao planejamento urbano são orientadas por este princípio e se desdobram orientando o uso da propriedade urbana para o cumprimento da sua função social.

³⁵ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 9.

³⁶ ABREU, Maurício de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Iplan-Rio, 1997.

³⁷ OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à Moradia no Brasil*. Fórum Nacional da Reforma Urbana. Disponível em www.reformaurbana.org.br.

³⁸ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 29.

urbanização foi acompanhada de crescente segregação territorial, em que as camadas de trabalhadores com menores salários foram cada vez mais empurradas se não para a periferia das cidades, ao menos para a informalidade.

E isso porque a urbanização brasileira foi, desde o seu nascedouro, marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Ao mesmo tempo, obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. Os problemas urbanos, os males e distúrbios sociais eram tratados como responsabilidade do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades, e não como fruto do modelo de industrialização que estava em curso.

De forma bastante sucinta, é possível dizer que o Estado passou a investir em infraestrutura para induzir o desenvolvimento industrial, em substituição às importações. Os investimentos viários e em sistema de transportes passaram a ser centrais para a manutenção do crescimento econômico, para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas. Os trabalhadores vão se assentando nas periferias devido aos baixos salários recebidos, que eram insuficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades.

Quando, finalmente, foi instituída uma política habitacional, em 1964, os financiamentos imobiliários não lograram impulsionar um acesso mais justo à terra. Os créditos concedidos deixaram de considerar a existência de grande parcela da população que possui direito à sua moradia digna mas que não apresenta condições de arcar com os custos de financiamento.

Como já foi afirmado anteriormente, os programas habitacionais tiveram seus objetivos iniciais desvirtuados, deixando de suprir a demanda por moradia daqueles que não possuíam condições de pagar pelo preço da terra, privilegiando aqueles que representavam demanda solvável por habitação, ou seja, que poderiam pagar pela unidade habitacional.

As moradias populares, considerando como tais as efetivamente dirigidas às pessoas de menor capacidade econômica, quando produzidas pelo Estado, eram, em geral, localizadas nas periferias, locais distantes do centro, usualmente dotados de pouca estrutura urbana.

As construções em terrenos localizados em áreas mais periféricas aos grandes centros urbanos acarretaram o provimento do mínimo de estrutura urbana em seu entorno para que se tornasse viável a escolha dessas localidades como área de moradia destinada às camadas mais pobres da população.

Essa necessária extensão da infraestrutura urbana em direção às áreas mais distantes acabou por valorizar as áreas localizadas no trajeto, beneficiando a especulação imobiliária. A

atividade especulatória revelou-se individualista e perniciososa a toda a cidade, uma vez que nada produziu além de crescente desigualdade, penalizando os moradores das periferias e os contribuintes, que não se beneficiaram em todo esse processo, nem pelo acesso a uma moradia, nem pela valorização das terras, nem mesmo pelo melhor acesso a serviços.

Ao contrário, essa parcela da população assumiu apenas os ônus de todo esse processo, inclusive com o pagamento dos custos das obras de estrutura urbana, na forma de pagamento de tributos.

É necessário reiterar que, apesar da contradição na afirmativa que se segue, as leis que trataram do uso do solo e da regulação da cidade tiveram sua parcela de contribuição na produção da ilegalidade quanto ao uso e ocupação do solo urbano, uma vez que o uso legal do solo urbano sempre esteve altamente atrelado ao direito de propriedade. E ainda hoje, apesar do desenvolvimento das teorias da posse, a propriedade ainda encontra destaque e posição privilegiada quando se trata de aquisição de terras.

No mesmo sentido, todas as normas jurídicas produzidas sobre o tema sempre tiveram como objetivo comum estabelecer padrões ideais de cidade, com índices preestabelecidos a serem seguidos, como taxa de ocupação, densidade, gabarito, tamanho mínimo de lote.

As exigências legais trouxeram como consequência um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas que conseguiram se adequar. Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada³⁹.

O efeito produzido sobre a forma das cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: a *cidade formal*, legal e urbanizada; e a *cidade informal*, ilegal e desprovida de infraestrutura. Portanto, as cidades representam o contraste urbano, fruto da existência, dentro de uma mesma sociedade, de terra legal e terra ilegal. A terra legal é inacessível para a grande maioria da população, que passa a morar na terra ilegal, em completa informalidade.

A irregularidade urbanística resulta também de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis, que não podem ser cumpridos ou até mesmo compreendidos pela maior parte da população. A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional⁴⁰ e do não cumprimento da função social da propriedade. Essa dualidade, essa tensão entre a porção legal e a ilegal do território das cidades está presente na sociedade brasileira até os dias atuais.

³⁹ As principais normas relativas ao parcelamento do solo no Brasil foram o Decreto-Lei nº 58/37, a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Essa legislação inicialmente estabelecia padrões de parcelamento do solo únicos para todas as cidades brasileiras, o que posteriormente foi remetido aos Planos Diretores.

⁴⁰ Conforme ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 78.

Historicamente, o Estado brasileiro pouco realizou em termos de planejamento urbano. O foco das poucas políticas de planejamento foi sempre os maiores centros. As políticas sempre foram isoladas e pretenderam atender a demandas imediatas, como políticas de embelezamento e higienização. Nas últimas quatro décadas, período de maior crescimento populacional urbano, essa política, ou melhor, essa ausência de políticas de planejamento urbano deixou sequelas, suportadas por toda a sociedade, mas em especial pela população mais carente, que convive com a negligência e a violação de vários de seus direitos, inclusive o direito à moradia.

Tradicionalmente os investimentos públicos em obras viárias e de infraestrutura têm tido caráter regressivo, isto é, concentram-se nos bairros já providos. Essa forma de produzir a valorização fundiária e imobiliária acaba definindo quem tem direito à cidade ou ao exílio. Ou seja, quem tem direito à terra legal e quem deve viver na ilegalidade, uma vez que, para estes, a legalidade se tornou totalmente inacessível.

Nos anos 1980 verificou-se que o crescimento econômico brasileiro⁴¹ possibilitou o surgimento de uma nova classe média urbana, mas manteve grande parte da população sem acesso a direitos sociais básicos. A riqueza gerada nesse processo permaneceu concentrada. A recessão que se seguiu, nos anos 80 e 90, devido à queda no crescimento econômico do país e aos ajustes da reestruturação produtiva internacional, teve forte impacto social e ambiental, aprofundando a exclusão em uma sociedade que já era desigual. Cresceram a pobreza urbana, a violência, os desmatamentos e a poluição, atingindo negativamente as condições de vida urbana. É de se notar, portanto, que todo o avanço alcançado no período, inclusive no que se refere ao crescimento econômico, não significou desenvolvimento mais humano e sustentável⁴² para a maioria da população.

Assim, a terra ilegal, principalmente a traduzida pela ocupação de favelas, torna-se cada vez mais recorrente, sendo considerada ocupação juridicamente irregular. Mesmo que os locais de ocupação se desenvolvam, com acesso a alguns mínimos serviços, a característica da irregularidade da propriedade das terras permanece marcante.

Por outro lado, apesar da terra ilegal, a ocupação torna-se cada vez mais legitimada pelo Poder Público. Sem condições ou sem vontade efetiva e real de resolver a questão da

⁴¹ De 1940 a 1980 o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período (MARICATO, Ermínia. Para resolver o problema da habitação. In: MARCOVICTH, Jacques (org.). *Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para a ação*. São Paulo: Edusp/Senac-SP, 2007).

⁴² Entre outros indicadores, é possível destacar que, enquanto o PIB *per capita* cresceu cinco vezes entre 1994 e 1998, o salário mínimo decresceu quatro vezes no mesmo período (Dieese, 1999, *Salário Mínimo*. Em www.dieese.org.br).

terra ilegal e da falta de moradia, o Poder Público acabou por manter regularmente programas de urbanização de favelas⁴³.

Inegável, porém, é que a terra ilegal surge da necessidade de encontrar local para estabelecer a moradia. Se não é possível comprar uma moradia pronta ou um terreno para construir, é necessário buscar uma solução. Para muitos, essa solução é a terra ilegal.

2.3 A ineficiência das recentes políticas habitacionais

A dificuldade de acesso à terra tem sido fator determinante de carências e desigualdades sociais. Nas cidades, os altos preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional por estratos de renda e impõem ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de renda de quem os suporta⁴⁴.

Conforme mencionado, há pelo menos dois séculos existe crise de moradia no Brasil, sem que o Estado adote políticas efetivas para o setor. A solução dada quando da primeira crise de moradia – quando a Família Real aqui desembarcou trazendo consigo um contingente de pessoas tão grande que não poderia ser facilmente acomodado nas residências até o momento existentes no país – foi a requisição das moradias dos populares, obrigados então a deixar suas residências em nome de uma confortável acomodação da corte. Interessante mencionar que os imóveis requisitados eram identificados com um “PR” pintado em suas paredes, que significava “príncipe regente,” indicando que o imóvel havia sido requisitado pela corte. Mas, para os proprietários dos imóveis, logo foi traduzido por “ponha-se na rua.” Tal fato identifica bem o momento e demonstra que a questão da moradia tornara-se uma das dimensões da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil.

Enquanto perdurou o regime escravocrata, até aproximadamente 1888, a falta da moradia não foi sequer colocada em questão, porque o grande contingente de escravos vivia em senzalas. Locais sem qualquer higiene ou conforto, favoráveis ao aparecimento e propagação de doenças, que afrontavam a dignidade. O que se quer destacar, porém, é que a questão habitacional sequer era colocada como um problema para o Estado, uma vez que a habitação do escravo era um problema exclusivo do senhor de engenho.

⁴³ RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradias nas Cidades Brasileiras*. Editora Contexto. São Paulo, 1998. p. 37-41.

⁴⁴ BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e estatuto da cidade. *EURE* (Santiago), v. 28. Santiago sep. 2002.

Com o fim da escravidão, porém, a questão da moradia agravou-se. Os ex-escravos, agora homens libertos, não possuíam condições suprir de forma digna suas necessidades de moradia. As residências que surgiram no período posterior à libertação dos escravos em muito se assemelhavam a senzalas, devido às precárias condições. Nasceram, então, os cortiços.

A intervenção do Estado na área habitacional popular teve início, portanto, quando o trabalho livre passou a substituir o trabalho escravo.

Mas essa intervenção ainda não poderia ser designada como política habitacional. A intervenção existia apenas para trazer ao tema alguma espécie de regulamentação, como ocorreu, por exemplo, em 1855, quando a Câmara Municipal do Rio de Janeiro promulgou edital determinando que qualquer nova construção de cortiço deveria ser submetida à sua aprovação, chegando, em setembro de 1876, a proibir a construção de novos, demonstrando alguma preocupação com as precárias condições dessas habitações. Apesar disso, porém, as construções de cortiços proliferaram pela cidade, com muita gente amontoada em espaços exíguos⁴⁵.

O processo de industrialização pelo qual passou o país foi acompanhado de um rápido crescimento populacional, o que desenhava um cenário habitacional que acabou por requerer alguma ação específica no sentido de dar resposta, ainda que mínima, à questão das moradias na cidade. Foi nesse contexto, numa tentativa de estabelecer normas de construção de moradias, proibindo construções que atentassem contra condições mínimas de dignidade humana, que houve a proibição de construção de cortiços, ficando os municípios encarregados de acabar com os existentes.

Ao mesmo tempo, o trabalho nas indústrias demandava grande contingente de mão de obra, que tinha de residir em algum lugar. Preferencialmente, próximo ao trabalho. Assim, as grandes indústrias estabelecidas nas cidades acabaram construindo vilas operárias, que suscitaram a formação de aglomerados habitacionais. Nesse período, o governo, de forma ainda incipiente, passou a estabelecer algumas poucas regras para as casas destinadas a operários e classes pobres.

No período compreendido entre 1902 e 1906, época do governo de Rodrigues Alves, tomou posse na Prefeitura do Rio de Janeiro o engenheiro Francisco Pereira Passos, iniciando uma remodelação urbanística que modificou profundamente a paisagem da cidade, com abertura de avenidas, implantação de rede de abastecimento de água e coleta de esgotos, levando à demolição de cerca de três mil cortiços e estalagens. Porém, o espírito das medidas

⁴⁵ FINEP, 1983:16, apud Stein, Stanley J. Grandeza e decadência do café. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1961, p. 221

era a concretização de uma política higienista, e não uma política que objetivava especificamente melhores condições de moradia. Tanto que a derrubada dessas moradias não foi acompanhada da construção de novas habitações, o que levou a população desalojada a buscar abrigo na periferia urbana e nos morros, até então quase desertos. Principiou-se, assim, a formação das primeiras favelas, a ocupação da terra ilegal.

Mesmo diante desse quadro, não houve o desenvolvimento de uma política que permitisse às pessoas desalojadas o acesso a novas residências, em melhores condições e dentro da política de urbanização da cidade. Na verdade, a única ação governamental referente à questão habitacional foi a autorização concedida às caixas de aposentadoria e pensão para financiamento de moradias a seus segurados. Nota-se que, apesar de representar uma ação dirigida à questão habitacional, o programa não era universal, uma vez que favorecia e privilegiava os segurados dessas caixas. Todos aqueles que não se enquadravam nessa condição estavam simplesmente excluídos da “política habitacional” do período.

Posteriormente, a função de financiamento, com requisitos e regras predeterminadas, passou aos institutos de aposentadoria e pensão, e o equacionamento do problema é efetivamente transferido às mãos do governo. A nova política dedicou-se ao atendimento da mão de obra produtiva, especialmente dos trabalhadores da indústria e dos transportes, excluindo os trabalhadores informais, que acabaram por aumentar a ocupação dos morros.

Toda ação governamental implementada no período se baseava na crença de que a questão habitacional seria resolvida com a repressão das ocupações espontâneas e a criação de dispositivos de isenção de impostos para as empresas que construíssem casas para população de baixa renda. Essa crença, porém, revelou-se equivocada. Era preciso fazer mais.

As políticas baseadas no aluguel – e não na propriedade dos imóveis – não lograram êxito em longo prazo. O fracasso delas em muito se deveu à valorização dos imóveis, que tornou aos proprietários mais vantajosa a venda que o aluguel. Ademais, a lei de inquilinato, estabelecendo regras demasiadamente rígidas para a relação estabelecida entre locadores e locatários, inclusive com grande proteção aos locatários, mostrou-se um entrave a essas políticas habitacionais, com regras austeras demais para serem adotadas em grande escala para populações de baixa renda, que seria o objetivo principal das políticas habitacionais baseadas no aluguel de imóveis.

Em 1º de maio de 1946, durante o Governo Dutra, foi criada, pelo Decreto-Lei nº 9.218, a Fundação da Casa Popular, que passou a concentrar as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos institutos ou caixas de aposentadoria e pensão. Demonstrou-se, dessa forma, a tentativa do poder público de sistematizar as atividades, até

então dispersas, de todos os órgãos que atuavam no campo da habitação destinada às populações de baixa renda. A Fundação, num primeiro momento, construiu um considerável número de unidades habitacionais. Mas, devido aos limitados recursos financeiros para uma política de longo prazo, o objetivo inicial foi desvirtuado e a Fundação passou a construir casas para venda em terrenos cedidos pelas prefeituras, focando seus projetos em camadas da população que efetivamente tinham condições de pagar por uma moradia sem qualquer espécie de subsídio estatal, o que naturalmente afastava a parcela da população que possuía o mesmo direito à moradia mas não apresentava condições de pagar o preço de mercado pela habitação.

Paulatinamente, o objetivo deixou de ser o atendimento à população carente e passou a ser a população que poderia pagar um preço ao menos competitivo pela moradia. A Fundação continuou desenvolvendo alguns trabalhos até 1955, diminuindo seu ritmo de construções; paralisou completamente suas atividades em 1960.

Após o encerramento das atividades da Fundação da Casa Popular, a questão habitacional passou por um período de total negligência, em que nenhuma política habitacional foi adotada, por não representar prioridade no plano de metas do governo, o que apenas contribuiu para o agravamento do problema.

Na década de 1960, a situação habitacional dos grandes centros urbanos agravou-se, diante do processo crescente de ocupação dos morros por habitações precárias e do crescimento dos índices de urbanização. Na tentativa de diminuir a crise habitacional, o então presidente, Jânio Quadros, decretou a criação do Plano de Assistência Habitacional, que deveria, em curto prazo, revigorar a Fundação da Casa Popular⁴⁶. Entretanto, a curta permanência de Jânio no poder não permitiu a viabilização desses planos.

A questão habitacional, então, somente teve nova ação de destaque durante o regime militar (1964-1985), quando foi criado, em 21 de agosto de 1964, pelo Congresso Nacional, o Banco Nacional da Habitação – BNH⁴⁷.

O BNH tornou-se gestor do Sistema Financeiro da Habitação; foi criado com o objetivo de “promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”⁴⁸. Marcado pelo agravamento do processo inflacionário, esse período experimentou a introdução, nas regras de financiamento, do mecanismo da correção monetária das parcelas e saldos devedores, a fim de que a importância paga pelos financiados

⁴⁶ Deveria ser introduzida uma inovação quanto ao pagamento das casas, antes feito em valores fixos, passando a ser adotada uma proporcionalidade com relação ao salário mínimo. A médio prazo seria criado o Instituto Brasileiro de Habitação, que poderia ser visto como um precursor do BNH, com vistas a suprir o vazio existente na política habitacional.

⁴⁷ O BNH foi criado pela Lei nº 4.380.

⁴⁸ BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. *Caderno Cebrap*, nº 27, Brasiliense, 1980, p.48.

fosse suficiente para a construção de outra casa de igual valor, evitando que a desvalorização monetária comprometesse a viabilidade econômica do sistema de financiamento imobiliário.

Todavia, o capital inicial do BNH se mostrou insuficiente para atender ao déficit habitacional que se fazia presente, indicando a necessidade de se buscar outras fontes de recursos. Então, depois de 1967, o BNH assumiu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que passou a constituir a principal fonte de recursos financeiros do banco. Dessa forma, o governo reuniu recursos pertencentes aos trabalhadores assalariados para promover a construção de casas que deveriam se destinar a eles próprios. A utilização do FGTS seria autorizada para o fim de reduzir, amortizar ou liquidar o valor do financiamento concedido por agente do SFH para aquisição de moradia própria ao empregado que contasse com cinco anos de serviço na mesma empresa ou em empresas diferentes, na condição de optante pelo regime do FGTS.

Outra dificuldade enfrentada pelo banco foi identificar terrenos baratos para a construção de moradias com custos finais baixos, o que acabou por afastar os projetos habitacionais para áreas sem infraestrutura urbana. Isso obrigou o SFH e os municípios a intervir no sentido de suprir a carência de serviços básicos da região.

Com as dificuldades de obtenção de recursos, aliadas à inviabilidade de construção em terrenos que tivessem custo acessível, viabilizando a oferta de financiamento às famílias mais pobres, o BNH teve seus objetivos desvirtuados. Como resultado, passou paulatinamente a aplicar a maior parte de seus recursos em construções para as classes média e alta, que eram aquelas que dispunham de poder aquisitivo suficiente para adquirir as moradias pelo sistema financeiro.

Além do reduzido número de habitações oferecidas à parcela mais carente da população, esta ainda encontrava dificuldades em saldar seus compromissos. Estava claro que o BNH se desvirtuava cada vez mais de seus objetivos iniciais, deixando de oferecer moradias à população de baixa renda.

Ainda assim, com a extinção do BNH, em 1986, restou uma lacuna institucional no tocante à questão habitacional. As atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), mas com a área de Habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), responsável pelas políticas habitacionais e de saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Transferir as atividades do BNH para a CEF significou direcionar as questões urbana e habitacional a uma instituição em que o tema da moradia é encarado como objetivo

secundário. A CEF, em primeiro lugar, é um banco comercial, que precisa apresentar resultados e equilíbrio financeiro. A moradia popular, então, não é encarada como prioridade.

Em 1995, o governo federal realizou mais uma reforma nas políticas habitacionais, criando a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação e ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Essa promessa de reforma, porém, não trouxe as mudanças esperadas. Nem mesmo a sua transformação em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu) conseguiu modificar o quadro existente, de ausência de recursos financeiros e falta de capacidade de intervenção no atendimento à demanda crescente de política habitacional.

Diante da ausência de políticas efetivas e expressivas efetivamente comprometidas com o direito à moradia, o déficit habitacional chegou a 6,5 milhões de unidades⁴⁹, sem perspectivas imediatas de melhora.

Essa ausência de perspectiva se deve a uma completa indefinição sobre qual seria o papel de cada uma das esferas de poder do Estado na questão habitacional, em especial na política habitacional destinada à população de baixa renda.

Como primeira consequência, é possível destacar a exclusão da camada mais pobre da população, afastando-a da satisfação do direito à moradia por meio da obtenção de uma moradia que ofereça condições mínimas de habitabilidade.

A segunda consequência, que pode ser observada como fruto da primeira, é um estímulo indireto ao crescimento urbano desordenado, uma vez que a parcela da população que não possui moradia digna e regular acaba por residir em moradias irregulares nos centros urbanos ou em localidades mais distantes, onde a estrutura urbana é precária e, por isso, o valor do solo é mais acessível.

2.4 A ausência do Estado na política habitacional

O direito à moradia, como direito social, deve ser garantido a todos, pois somente dessa forma todos poderão, em sociedade, ser considerados cidadãos. Isso significa, portanto, que as políticas que efetivamente pretendam atender a questão habitacional devem considerar que grande contingente de seu público-alvo não possui condições de pagar pela moradia.

⁴⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: FJP, 2005.

Seria possível afirmar, portanto, após a breve análise das políticas habitacionais adotadas pelo Poder Público, que estas representaram verdadeira ausência do Estado no atendimento aos objetivos que deveriam nortear as políticas habitacionais. E isso porque todas as políticas habitacionais adotadas não consideravam a necessidade de prover moradia às pessoas que auferem os mais baixos rendimentos, as maiores vítimas de segregação territorial, as que não possuem condições de adquirir sua moradia no mercado formal.

A ausência do Estado nas políticas habitacionais pode ser explicada por dois motivos que se encontram inegavelmente interligados. O primeiro é a falta de recursos financeiros, em todas as esferas de governo. O segundo motivo é que, até mesmo na tentativa de solucionar a questão referente à falta de recursos, os modelos adotados não buscavam priorizar o provimento do direito à moradia. Buscavam mais garantir a sustentabilidade econômica do sistema de financiamento, tendo sido também usados como estratégia para fortalecer a cadeia produtiva da construção civil, caracterizada pela forte geração de empregos⁵⁰.

Assim, os recursos públicos que financiavam os investimentos habitacionais foram aplicados em locais onde haveria possibilidade de retorno do capital investido, ou seja, nas áreas mais ricas das cidades. E tais áreas caracterizam-se pelo elevado preço da terra, inacessível para os destinatários imediatos do direito à moradia, que experimentam cotidianas violações a esse direito.

Sempre é possível adotar práticas que possam tornar a construção de moradias mais acessível em termos financeiros. Essas medidas, porém, tendem a ser direcionadas àquela parcela da população que possui condições de arcar com os custos reais de uma moradia. Restará ainda uma parcela da população que não constitui demanda solvável para a habitação, para a qual o Estado será obrigado a formular políticas específicas.

A parcela da população com mais baixa renda sempre esteve esquecida nos projetos habitacionais adotados até os dias atuais. E o não enfrentamento da questão da moradia para tal parcela da população levou-a a construir ela própria as suas casas, de forma irregular, loteando a terra ilegal, na maior parte das vezes fazendo uso de locais negligenciados pelo mercado formal e pouco apropriadas para o estabelecimento de moradias.

O problema da falta de moradia popular urbanizada somente poderá ser mitigado por meio da criação de instrumentos financeiros adequados, inclusive com subsídios, para a parcela da população que comprovadamente não possui condições de arcar com os custos da aquisição de uma moradia legal.

⁵⁰ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 37.

Não há como mascarar os danos trazidos à sociedade pela ausência do Poder Público em políticas efetivas de moradia popular. As pessoas, tendo ou não condições de pagar por uma moradia, precisam viver em algum lugar. Se o Estado não assume sua responsabilidade como garantidor do direito fundamental à moradia, as pessoas resolvem a questão à sua própria maneira, quase nunca obedecendo à legislação urbanística.

O resultado desse processo é conhecido. Resta, agora, traçar caminhos e alternativas para o caminho inverso. Enfim, possibilidades concretas e viáveis de atuação do Estado na política habitacional. Possibilidades que permitam ao Poder Público assumir e desenvolver o seu papel na questão habitacional, o que significa necessariamente cumprir as responsabilidades que a Constituição da República lhe impõe.

3 CIDADANIA NO TERRITÓRIO: UMA NOVA ABORDAGEM PARA UM VELHO PROBLEMA

3.1 Conceito moderno de cidadania

No discurso corrente de políticos, comunicadores, educadores, sociólogos e uma série de outros agentes que de alguma maneira se mostram preocupados com os rumos da sociedade, está presente a palavra cidadania. Mas, afinal, o que significa ser cidadão? A expressão é originária do latim, em que denominava o indivíduo habitante da cidade, o *civitas*. Atualmente, no dizer de diversos autores⁵¹ que magistralmente tratam o tema, cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo.

A cidadania não é um conceito estanque, mas histórico, variando no tempo e no espaço. Pode ser resumida como o conjunto de direitos que asseguram a democracia e garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva. Contudo, ainda resta questionar o que significa e o que pode significar cidadania para que seja possível dizer se somos ou não cidadãos e qual a amplitude dessa qualificação⁵².

Nos tempos mais recuados da História, temos os primeiros sinais de lutas sociais que lembram bem a busca por cidadania. Por volta do século VIII a.C., os profetas Isaías e Amós pregavam em favor do povo e contra os opressores, em dizeres que podem ser traduzidos como o despertar da ideia de cidadania:

Cessai de fazer o mal, aprendei a fazer o bem. Respeitai o direito, protegeei o oprimido. Fazei justiça ao órfão, defendei a viúva⁵³.

Portanto, já que explorais o pobre e lhe exigis tributo de trigo, edificareis casas de pedra, porém não habitareis nelas, plantareis as mais excelentes vinhas, porém não bebereis do seu vinho. Porque eu

⁵¹ DALLARI, Dalmo A. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2008. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. GOMES, Paulo César Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002. JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

⁵² MAMEDE, Gladston. *Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=83>. Acesso em 19/11/2008.

⁵³ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2008.

conheço as vossas inúmeras transgressões e os vossos grandes pecados: atacaís o justo, aceitais subornos e rejeitais os pobres à sua porta⁵⁴.

Não há como negar a existência de um relacionamento estreito entre cidadania e luta por justiça e por outros direitos fundamentais asseguradores de condições dignas de sobrevivência.

Em síntese a respeito do histórico do desenvolvimento da ideia de cidadania, seria possível identificar o nascimento da ideia de cidadania na Idade Antiga, na Grécia. De acordo com esse ainda incipiente conceito de cidadania, eram considerados cidadãos todos aqueles que estivessem em condições de opinar sobre os rumos da sociedade. Entre tais condições, estava a de que fosse um homem totalmente livre, isto é, não tivesse necessidade de trabalhar para sobreviver, uma vez que o envolvimento nos negócios públicos exigia dedicação integral. Portanto, era pequeno o número de cidadãos, que excluía, além dos homens ocupados, as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Praticamente apenas os proprietários de terras eram livres para ter o direito de decidir sobre o governo. A cidadania compreendia apenas direitos políticos, identificados com a participação nas decisões sobre a coletividade, e era considerada um bem de valor inestimável. Um homem somente poderia ser considerado plenamente realizado se participasse integralmente da vida política e social de sua Cidade-Estado. E, diga-se, isso só era possível em comunidades pequenas.

Na Idade Média, com a decadência do Império Romano, ocorreram profundas alterações nas estruturas sociais. A Igreja cristã consolidou-se como instituição básica da sociedade. As relações cidadão-Estado, antes reguladas pelo Império, passaram a ser controladas pela Igreja. A doutrina cristã, ao alegar liberdade e igualdade de todos os homens e a unidade familiar, provocou transformações radicais nas concepções de direito e de Estado, mas o desmoronamento das instituições políticas romanas e o fortalecimento do cristianismo ensejaram uma reestruturação social que culminou no feudalismo, cujas peculiaridades diferiam das ideias iniciais.

Surgiram na Europa os feudos, que comprometiam a ideia de cidadania, pois sua base era uma relação de dependência, vassalagem. Os proprietários dos feudos possuíam poder de

⁵⁴ PINSKY, Jaime e FILHO, Candido Matta Campos. *Práticas de Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004.

mando, e os servos habitantes dos feudos não detinham qualquer poder de participação. Não poderiam, portanto, ser considerados cidadãos. O homem medieval ou era vassalo (servo) ou suserano; jamais foi cidadão.

Após a Idade Média, os feudos se decomuseram, formando cidades e, depois, Estados nacionais, que se constituíram pela união de dois grupos: a nobreza e a burguesia. O rei era detentor de grande poder, em maior parte mantido pelos impostos que recebia. O valor desses impostos garantia a ele a manutenção de exércitos cada vez mais fortes e o apoio político à burguesia.

O progressivo enriquecimento da burguesia passou a lhe conferir autonomia frente à realeza. Os movimentos contrários ao absolutismo, então, ganham força, culminando com revoluções burguesas que, em sua essência, contribuíram para a construção do conceito de cidadania, objetivando superar o poder absoluto do rei e garantir os direitos de propriedade.

Com o fim do absolutismo, iniciou-se a Idade Contemporânea, quando surgiu um novo tipo de Estado: o Estado de direito, cuja principal característica é que todos têm direitos iguais perante a constituição, o que denota mudança e grande avanço no conceito de cidadania.

A identificação desse avanço sugere uma ligação estreita entre igualdade de direitos – ou melhor, condições iguais para o exercício dos direitos – e o conceito de cidadania.

Analisando a evolução da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho⁵⁵ mostra que, apesar de a cidadania ter se tornado expressão usualmente citada pelas pessoas, sempre esteve extremamente atrelada ao exercício do direito de voto e acabou por substituir o próprio povo na retórica política. Pensava-se que a conquista do direito de eleger os seus representantes, sejam prefeitos, governadores ou presidentes da República, seria uma garantia de liberdade, de segurança, de desenvolvimento, de emprego e de justiça social⁵⁶. Mas a realidade se mostrou diferente.

O exercício do voto é, sem dúvida, um ato de cidadania. Mas escolher um governante não basta. Uma conceituação mais ampla do conceito de cidadania engloba não apenas o exercício de direitos políticos, mas também de direitos sociais, a garantia de condições dignas de vida e da relação mantida entre pessoas e com o espaço para a conquista e exercício de tais direitos. O objetivo final do exercício da cidadania deixa de ser simplesmente a eleição de representantes e passa a ser a conquista de justiça em seu sentido mais amplo, ou seja, o bem comum.

⁵⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

⁵⁶ Idem.

Ser cidadão é muito mais que votar. E isso fica bastante claro quando são apresentados os obstáculos atualmente existentes para o exercício da cidadania. Ser cidadão é, sim, votar e, eventualmente, ser votado. Mas é também muito mais que isso. É viver com dignidade. É ter consciência de direitos e poder efetivamente utilizá-los ou reivindicá-los. É participar de decisões e assumir suas consequências. É fazer parte de um todo. É dirigir a própria vida e participar efetivamente da direção da vida em sociedade. Ser cidadão é efetivamente ser capaz de contribuir para o progresso e participar dos benefícios dele decorrentes.

Um conceito mais abrangente de cidadão deve, portanto, englobar o respeito a direitos fundamentais, a capacidade do indivíduo de usufruir do espaço público e influir no planejamento do meio urbano que habita. É, ainda, aquele que tem seus direitos essenciais respeitados, que pode e efetivamente usa o espaço público, que tem condições de habitar e se movimentar dentro da cidade em que vive.

Após os conflitos que culminaram com a Segunda Guerra Mundial, foi construído o principal paradigma definindo⁵⁷ três campos de exercício da cidadania, que são complementares. O primeiro é o dos direitos civis: garantia da liberdade, propriedade e justiça. O segundo diz respeito aos direitos políticos, ao sufrágio universal, à irrestrita elegibilidade e à garantia de informação. O terceiro se caracteriza pela afirmação dos direitos sociais. O conceito de cidadania, porém, pode e deve ser ainda mais ampliado.

Não há cidadania que possa ser desenvolvida sem a plenitude do exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos homens e das cidades que integram. Entre estes estão direitos, liberdades e garantias pessoais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à informação, à liberdade de consciência e à habitação.

Nesse contexto, a cidadania pode ser relatada também como a relação de pertencimento a um grupo e simultaneamente a um local, representada por direitos e deveres que incluem também o desfrutar pleno dos espaços públicos urbanos. A cidadania representa, portanto, também uma relação com a terra onde se desenvolve a vida em sociedade.

O espaço é o local de reprodução da vida coletiva e social. Parques, praças, canteiros, ruas e avenidas recebem e incentivam a vivência social e servem de suporte ao exercício da cidadania, uma vez que acolhem os mais diversos usuários e os mais diversos usos.

Quando o local público é subutilizado ou perde um pouco da sua vitalidade, passa a contribuir para o desperdício da infraestrutura da cidade e interfere necessariamente no exercício da cidadania.

⁵⁷ MARSHALL, T. H. *apud*. GOMES, Paulo César da Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

A limitação ao direito de usufruir a cidade, de livremente circular por seus espaços nada mais representa que um limite à própria cidadania. A existência de guetos, de “espaços proibidos” e de pessoas segregadas nesses espaços não permite o pleno exercício dos direitos fundamentais. E sem o pleno exercício desses direitos não se pode falar num conceito amplo de cidadania.

Há um longo caminho a percorrer. No Brasil, há ainda um grande número de pessoas que sofre com a pior das discriminações: a miséria. E, nessa situação, elas não conseguem se inserir num espaço urbano estruturado conforme determina a legislação urbanística, o que as leva a buscar no mercado informal soluções que são frequentemente ilegais, ambientalmente insustentáveis e, não raras vezes, atentatórias à própria dignidade dessas pessoas.

O cidadão deve ser usuário do espaço onde vive, deve estar inserido nele. E essa não é uma realidade em nossa sociedade, com espaço urbano fragmentado e histórico de segregação socioterritorial, em que cidadania se transforma em privilégio para alguns.

3.2 Espaços públicos e espaços privados

No mundo grego, em que a expressão *cidadania* tem sua origem, seu significado era próximo ao de uma relação social, conjugado a uma nova forma de arranjo espacial das relações⁵⁸.

O poder cidadão surgiu, na Grécia, da confrontação dos habitantes, concentrados em uma determinada área – no caso Atenas –, contra o poder de uma oligarquia rural que controlava o poder político e a produção de riqueza da sociedade. A valorização da cidadania ali, portanto, passava pela luta em busca da reorganização do poder em sociedade. Todo esse processo resultou na adoção de uma nova forma de legitimidade para o exercício do poder, não mais submisso às hierarquias da tradição, mas estabelecidos sob critérios de justiça.

O novo valor que se apresentava era traduzido pelo objetivo de atingir uma posição de isonomia para os membros da sociedade. E na raiz de toda essa transformação havia um importante componente espacial, explicado pelo fato de a vida em sociedade e as relações sociais se desenvolverem, sempre, no espaço urbano. Significa dizer que a justiça espacial teria um palco para se concretizar. E esse palco certamente era o espaço urbano.

⁵⁸ GOMES, Paulo César Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, que a fragmentação espacial, que ainda hoje se verifica nos Estados nacionais, em unidades políticas autônomas resultou num isolamento municipal⁵⁹, caracterizado pela fragmentação de poder.

A partir dessa fragmentação, momento original de um importante fato político, a democracia, já que a divisão territorial revela-se um de seus fundamentos maiores, surge também uma nova categoria ou estatuto do espaço: o espaço público, palco dessa nova ordem social.

As cidades de cidadãos exibem representações especiais do exercício da cidadania, definindo espaços públicos, espaços privados, espaços de exclusão e de confraternização social. Essa divisão de espaços demonstra a existência de um fator de relação homem – espaço: a territorialidade humana.

É possível afirmar que os três principais fatores da territorialidade humana são: a classificação das coisas, das relações por áreas demarcadas do território; o controle de uma determinada porção do espaço; e a comunicação da efetividade desse poder⁶⁰.

A qualificação dos espaços pelos usos e atributos surge da força da aplicação da lógica em benefício do conjunto da população, reforçando a ideia de que existem espaços públicos destinados a trocas muito mais amplas que aquelas geradas pelo comércio de bens.

As esferas dos espaços em sociedade podem ser representadas pela esfera privada dos indivíduos, campo do exercício da liberdade, e a esfera pública, asseguradora das condições de igualdade. As relações com o espaço são pensadas em forma de instituições, com a presença do Estado em todo o território. Mas como diferenciar o espaço público do privado?

A definição largamente utilizada, de que seria público tudo aquilo que não fosse privado, não parece mais apropriada. Da mesma forma, não parece resolver a questão delimitar o público e o privado por simples imposição legal. Outra definição por vezes utilizada, mas que igualmente não estabelece conceituação satisfatória, é a de que o espaço público caracteriza-se simplesmente pela qualidade do livre acesso.

Entretanto, a questão primordial para considerar um espaço como público é a sua relação com a vida pública. Habermas⁶¹ afirmou que o espaço público é o local do discurso político, onde é essencial que se estabeleça uma copresença de indivíduos, com a possibilidade de cada um apresentar suas razões em público sem obstáculos, instituindo assim o debate.

⁵⁹ GLOTZ, André. *La cité Grecque*. Paris: Albin Michel, 1988.

⁶⁰ GOMES, Paulo César Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁶¹ HABERMAS, Jürgen. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992.

Dessa forma, o espaço público é o local onde os problemas se apresentam, tomam forma, ganham dimensão e são resolvidos. O espaço público é o local onde a vida em sociedade toma forma; enfim, acontece. O espaço público deve ser o local de encontros e trocas, onde se processe uma mistura social sem a necessária intimidade do espaço privado. É o desfile das cenas comuns, onde a sociedade exercita a arte da convivência. Pela mesma razão, é o palco dos conflitos, o local onde os problemas devem ser identificados e resolvidos por meio de práticas em consonância com a lei.

O espaço público revela-se, portanto, o terreno de exercício das práticas sociais, a condição necessária para que elas existam e o quadro que as delimita e dá sentido⁶². E não há como dissociar as práticas sociais, o exercício de direitos, o uso do espaço, a utilização dos serviços oferecidos pela cidade, a convivência, da idéia de cidadania.

Um dos grandes problemas da sociedade moderna foi o desligamento do homem de seu espaço público, transformando o “cidadão” em simples e passivo espectador. O espaço público deve ser sempre o local da participação ativa. Se isso não ocorre, a cidadania está prejudicada. Se o exercício da cidadania em sociedade resta prejudicado, haverá um correspondente recuo do espaço público, com a apropriação privada de espaços coletivos, a progressão das identidades territoriais, a restrição da vida social e o crescimento de ilhas utópicas.

Dentre as manifestações de recuo do espaço público, é possível identificar a ocupação de calçadas, o fechamento de ruas, o desenvolvimento do setor informal de serviços em locais públicos de grande circulação. O espaço público deveria sempre pressupor o livre acesso, a não exclusividade de ninguém e a não utilização do espaço para usos diversos dos de interesse coletivo. Na prática, porém, vive-se a apropriação desses espaços, com sua total degradação moral. Ao privatizar o público, deixam-se apenas áreas relegadas e esquecidas, preferencialmente o mínimo necessário à circulação, o que reduz o espaço público a seu valor instrumental primário, sem quase nenhum aproveitamento para o desenvolvimento da sociedade. A carência de espaços públicos, então, torna-se evidente, e a sociedade não mais dispõe de espaços de convivência, de manifestação e de vida em sociedade.

A ideia de espaço público e, com ela, a da coisa pública em si passa a se confundir com algo de baixa qualidade ou de uso exclusivo das camadas mais pobres. Todas as possibilidades de compartilhamento de espaço, de mistura social são vistas com desconfiança e evitadas socialmente.

⁶² GOMES, Paulo César Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

O espaço público, então, é abandonado pelo Poder Público e pela população que mais efetivamente dispõe de meios de exercer e reclamar a cidadania; os espaços públicos se convertem em terra de ninguém, sem qualquer regra de uso, e então perdem sua característica fundamental, de terreno de convivência, associação social, encontro de diferentes.

O encolhimento do espaço público corresponde, em última análise, a um recuo da vivência da cidadania que deve ser praticada no cotidiano, no espaço concreto do dia a dia.

Uma vez estabelecida essa forte relação entre o espaço público, ou melhor, entre a sua utilização e o exercício pleno da cidadania, resta esclarecer como a relação com a terra urbana alcançou tamanha importância que possibilitou a identificação do cidadão como homem que vive no espaço público e dele se utiliza sem limitações ou segregações.

3.3 A relação com a terra

A questão da desigualdade na distribuição de terras no Brasil, além de ser de fácil percepção, encontra respaldo em censos periodicamente realizados pelo IBGE, que apenas comprovam a existência de grandes disparidades na distribuição de terras⁶³. A questão de maior importância é resgatar argumentos que mostrem como a sociedade atual estabeleceu essa complexa e problemática relação com a terra, sua distribuição e ocupação.

Como e quando a terra passou a ser considerada um bem, como se tivesse sido produzida por uns e simplesmente oferecida a outros, com todos os custos de sua produção agregados a seu preço?

No início da concepção das relações de trabalho e economia, quando tais conceitos ainda se estruturavam em sociedade, a terra era tratada com espírito de coletivismo. Todos compartilhavam a terra, não havia propriedade privada.

Esses conceitos, porém, não persistiram numa sociedade em desenvolvimento⁶⁴. Segundo uma abordagem predominante, a propriedade acabou por se tornar essencial para a vida humana. Cada indivíduo é mais solícito em administrar o que lhe pertence, as coisas são mais bem cuidadas quando cada um emprega o seu cuidado em administrar uma coisa determinada e, por fim, a propriedade propicia a paz entre os homens. Se cada um cuidar do

⁶³ O último Censo Agropecuário, realizado pelo IBGE em 2006, mostrou que a histórica desigualdade na distribuição das terras no Brasil manteve-se inalterada nos últimos 20 anos. Essa desigualdade revela-se mais marcante na Região Nordeste, apesar de estar presente em todo o território nacional.

⁶⁴ MIGOT, Aldo Francisco. *A propriedade: natureza e conflito em Tomás de Aquino*. Porto Alegre: Educs, 2003.

que é seu de forma satisfatória, não há querela entre os homens. Elas surgem apenas quando não há divisão das coisas possuídas⁶⁵.

A apropriação privada dos frutos gerados pela mobilização produtiva da terra levou as nações que saíram na frente no processo de desenvolvimento capitalista à necessidade de controlar mais territórios, suscitando o processo de colonização com formação dos impérios coloniais. Dessa forma, estava definitivamente inserida na sociedade a apropriação de terras, inicialmente como instrumento de produção e fonte de riquezas, e posteriormente como o próprio sinônimo de riqueza⁶⁶.

Mas quando é possível considerar que a terra efetivamente vira mercadoria e, assim, riqueza? Quando passa a ser explorada com a finalidade de atender ao mercado. Vejamos as respostas a partir de uma perspectiva da experiência brasileira.

Desde a época do Brasil colonial, quando a terra era farta e abundante, é possível obter registros de vendas de terras⁶⁷. Esses registros, dada a existência de tanta terra, poderiam parecer uma incongruência, mas possuem uma clara racionalidade.

As doações de sesmarias⁶⁸, bastante generosas, faziam-se sempre a partir de um determinado ponto de comando do território, em geral uma vila ou uma cidade. Por essa razão, a fronteira entre as terras já concedidas e as que ainda estavam disponíveis para doação foi rapidamente se afastando dos núcleos de colonização e, portanto, das cidades e das riquezas.

Disso resultou que, já no século XVI⁶⁹, o acesso à terra se tornou difícil para muitos colonos recém-chegados. Mesmo que tivessem recursos materiais para solicitar sesmarias, as terras disponíveis já se situavam longe dos portos ou muito perto do gentio hostil – os índios. Surgiu daí o paradoxo do aparecimento de um ativo mercado de terras junto aos centros de povoamento, com os sesmeiros mais antigos vendendo ou arrendando suas cobiçadas terras àqueles que chegaram depois.

⁶⁵ MOTA, Maurício. Fundamentos teóricos da função social da propriedade: a propriedade em Tomás de Aquino. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 92, p. 1-37, out./2008 a jan./2009. Disponível em: www.presidencia.gov.br/revistajuridica Acesso em 21/08/2009.

⁶⁶ DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999. Disponível em: www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak.

⁶⁷ MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1996. Coleção das Leis do Brasil - 1850, tomo X, parte I.

⁶⁸ Sesmaria foi um instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção. O Estado, recém-formado e sem capacidade para organizar a produção de alimentos, decide legar a particulares essa função. Esse sistema surgiu em Portugal durante o século XIV, com a Lei das Sesmarias, de 1375, criada para combater a crise agrícola e econômica que atingia o país e a Europa. Quando a conquista do território brasileiro se efetivou, a partir de 1530, o Estado português decidiu utilizar o sistema. A partir do momento em que chegam ao Brasil os capitães-donatários, titulares das capitanias hereditárias, a distribuição de terras a sesmeiros passou a ser prioridade, pois foi a sesmaria que garantiu a instalação da *plantation* açucareira na colônia. Portanto, foi na distribuição das terras que esteve a origem do sistema sesmarial.

⁶⁹ MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1996. Coleção das Leis do Brasil - 1850, tomo X, parte I.

Na história do uso da terra urbana brasileira, o papel da Lei de Terras – Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – marcou um rompimento de grande importância para a definição de como ela seria apropriada. A partir de sua promulgação, a simples posse da terra deixou de ser efetivada pela concessão por utilização – antigo regime de sesmaria – e passou a ocorrer pela compra oficialmente registrada. Assim, a Lei de Terras de 1850 procurou reconhecer e regulamentar a monetização da terra no país.

Significa, portanto, que a Lei de Terras, ao regulamentar a propriedade, acabou por dificultar o acesso à terra num contexto em que outra norma de grande importância histórica – a Lei Eusébio de Queiroz⁷⁰ – tornava ilegal o tráfico de escravos.

A proibição do tráfico de escravos comprometeu o abastecimento de força de trabalho à economia cafeeira, que experimentava forte expansão. Nessas condições, a solução encontrada para suprir a “fome de braços” na lavoura cafeeira foi a imigração, que levou os trabalhadores livres, oriundos principalmente da Europa, a não se estabelecer como pequenos produtores agrícolas, mas sim como trabalhadores assalariados.

Com a introdução do colono e sua condição de trabalhador assalariado e o livre acesso à propriedade da terra, tanto no campo como nas áreas urbanas, a Lei de Terras de 1850, como instrumento de intervenção do Estado, possibilitou a transformação definitiva da terra em mercadoria, a separação entre público e privado e, por consequência, a organização do espaço.

Nessa época, porém, a terra ainda não imobilizava capitais, não representava garantias hipotecárias. Era na pessoa do escravo que a renda se apresentava capitalizada. O trabalhador cativo apresentava-se com dupla finalidade na economia escravocrata: como fonte de trabalho e como renda capitalizada.

A Lei de Terras de 1850, ao mesmo tempo que regulamentava a propriedade privada no Brasil, também normatizava a importação de colonos para a lavoura e demais atividades. Necessário se faz apontar que a Lei de Terras foi resultado de pelo menos três pré-requisitos que já se processavam pelo país: a ocupação desorganizada (a compra e a venda irregulares de terras tornavam-se cada vez mais comuns), o custo insustentável da mão de

⁷⁰ A Lei Eusébio de Queiroz - Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850 – teve o mérito e o objetivo de suprimir o tráfico de escravos africanos para o Brasil. Foi editada numa época em que o Brasil, além de vários outros países, estava sob intensa pressão inglesa para terminar com o tráfico de escravos africanos. Consta, em artigo sobre o tema publicado por Eliardo França Teles Filho na *Revista Jurídica* (Brasília, v. 7, n. 76, p. 52-60, dez/2005 a jan/ 2006), que após o fim do tráfico o país entrou em uma fase de prosperidade econômica, uma vez que boa parte dos capitais antes investidos no tráfico ilegal de escravos se converteu para a economia formal. Por outro lado, atribui-se a essa lei a virtude de ter dado início ao processo de transformações econômicas que levaria à decadência da forma de produção escravista. Isso porque o fim do tráfico gerou carência de escravos, levando ao aumento de seu preço e ao direcionamento do estoque existente apenas para as atividades produtivas mais dinâmicas, isto é, a plantação de café. Com isso, abriram-se postos de trabalho para a mão de obra livre nas zonas urbanas e nas regiões não produtoras de café, dando início à transição da economia escravista para a economia com mão de obra assalariada.

obra escrava (proporcionada pela transformação do capital imobilizado em renda capitalizada) e as pressões externa e interna para a abolição do trabalho escravo.

Diante de tais condições, o trabalho cativo aos poucos foi sendo substituído pelo assalariado – e o capital imobilizado na figura do escravo foi sendo transferido para a terra. A terra oficialmente passou a ser objeto de penhora para aquisição de empréstimos, condição que resultou em crescente valorização da propriedade imobiliária.

A Lei de Terras de 1850, associada à abolição da escravatura, representou a definição institucional da existência da propriedade privada e do trabalho assalariado. Na mesma proporção, privou definitivamente o trabalhador de seu meio de subsistência e o condenou a vender sua força de trabalho para comprar no mercado seus próprios meios de sustento.

Com o aparecimento do trabalho assalariado, estruturou-se o mercado de trabalho junto ao mercado fundiário, ambos necessários ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, considerando que o Brasil, desde a sua ocupação no século XVI, inseriu-se na ordem capitalista mercantil por meio da forma como se estruturou, qual seja, uma “empresa colonial agrícola”.

Da organização desses dois mercados e de suas consequências sobre o espaço, temos o preço da terra e sua definitiva transformação em mercadoria. Segundo Oliveira⁷¹, como mercadoria, por não se tratar de fruto do trabalho humano, seu valor diferencia-se dos demais produtos e não deve ser visto como capital; assim, o valor da terra “deve ser entendido como resultado da ideologia capitalista, que falsamente tenta considerar a terra como capital, o que ela não é”, e, assim, a terra não pode gerar lucro, e sim renda. Para esse autor, o preço da terra é, portanto, renda capitalizada, e não capital. Quando, pois, os capitalistas compram a terra estão convertendo o seu capital-dinheiro em renda capitalizada, ou seja, estão adquirindo o direito de extrair renda, mesmo naqueles lugares onde aparentemente ela não existir. Esse preço, cabe esclarecer, é resultado da renda que essa terra inexplorada pode vir a dar. Dessa forma, o preço de uma terra mede-se pela renda da terra que ele pode dar, ao contrário do valor efetivo de um capital-dinheiro, que no mercado de capitais é regulado pelo juro que se cobra pelo seu uso.

No modo capitalista de produção, a terra tem valor de troca, que é a renda capitalizada, além do valor de uso, presente em quaisquer tipos de organização de produção. O valor de troca é obtido conforme seu proprietário gradativamente a utiliza ou quando ela é comercializada.

⁷¹ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O que é? Preço da terra. In: *Orientação*, n. 7, dez. 1986. São Paulo: Instituto de Geografia/Departamento de Geografia/USP.

A Lei de Terras de 1850, como já afirmado, possibilitou o incremento da propriedade privada, transformando-a em renda capitalizada. Assemelhada a uma mercadoria, qualidade e localização não foram os únicos atributos que lhe conferiram um valor; entraram investimentos e benfeitorias capitalistas resultantes da prática social. E, como bem, teve seu valor associado diretamente à materialização resultante da atuação das forças produtivas que se confrontam no espaço.

Assim, para o entendimento da organização do espaço, deve-se levar em conta a prática social, o modo de produção, as relações sociais e econômicas cujo palco de realização é a sociedade. Sem o entendimento do modo de produção, da sociedade e de sua economia, não é possível entender a formação do espaço.

Na prática social da produção e reprodução de riquezas, dentro de uma divisão de trabalho característica de um modo de produção, é possível identificar os conceitos de espaço e localização⁷².

O espaço, mais precisamente o urbano, se apresenta como resultado concreto da materialização da forma-mercadoria no território. O espaço se apresenta como resultado do tratamento dado ao solo, semelhante àquele destinado a mercadorias.

É possível observar que o espaço encerra diferentes localizações; uma localização é o centro de um processo individual de produção que se realiza pela circulação de pessoas, de informações, de mercadorias e se encerra territorialmente na forma jurídica da propriedade.

Nesse contexto, o espaço urbano e as localizações se apresentam como produtos históricos do trabalho humano em contínua produção, acordados aos interesses do processo de acumulação de riquezas.

O espaço urbano é, portanto, uma construção social, mas a sua apropriação é privada, dado que a sociedade é constituída de propriedades privadas, de difícil regulação. Cada localização é única, pois implica uma conjugação de acessos que não pode ser reproduzida por nenhum dos agentes que disputam a terra urbana⁷³. Esses acessos, que não podem ser reproduzidos, representam a renda diferencial do solo, o valor que lhe é agregado pelos elementos de estrutura urbana e serviços que lhe são disponibilizados⁷⁴.

A terra possui valor de uso para todos, mas possui valor de mercado apenas para seus proprietários, porque o valor de mercado da terra urbana depende de sua localização e,

⁷² DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999. Disponível em: www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak.

⁷³ HARVEY, David. *Urbanismo e desigualdad social*. Madrid: Siglo, 2007.

⁷⁴ SINGER, Paul. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

principalmente, das rendas diferenciais que os atributos de localização de infraestrutura urbana geram.

Assim, no meio urbano, a localização, como renda diferencial originária do investimento capitalista e enquanto condição de produção passa a definir o valor do espaço. O pagamento pela localização enquanto categoria de análise do espaço aparece como determinante no preço de produção e, conseqüentemente, no preço da terra. Porém, a condição de produzir não ocorre de maneira aleatória; é regulada pelo mercado, que também não se desenvolve aleatoriamente, mas conjugada à intervenção do Estado. Portanto, o entendimento da categoria pagamento pela localização não pode ser compreendido sem observar a participação do Estado.

O preço da terra – a forma dominante de pagamento pela localização – torna-se, assim, um dos meios de organização espacial da produção juntamente com outros meios, tais como as ações normativas, indutivas e coercivas do Estado. Da mesma maneira que a regulação econômica se dá através de combinação de forças do mercado e planejamento, a regulação espacial se exerce por uma combinação dos mesmos processos, que se concretizam respectivamente no preço da localização e na intervenção do Estado.

Como intervenção do Estado, podemos considerar que a Lei de Terras de 1850, o fim do trabalho escravo e o estabelecimento do trabalho assalariado se apresentaram como ações concretas e estratégicas para a configuração do espaço nacional e, por consequência, para a definição do preço da terra. No processo produtivo, a localização passou a ser considerada mercadoria passível de ser comercializada.

O estabelecimento da propriedade privada resultou na maior participação do Estado no processo de organização espacial e os limites entre as posses tornaram-se obrigatoriamente precisos, com registro reconhecido e com preço atribuído.

Junto com os interesses do mercado, coube também ao Estado o estabelecimento de limitações de ordem técnica ou estética e o empreendimento da infraestrutura que, ao produzir valor de uso, também passaram a definir e aumentar os valores que aleatoriamente eram concedidos ao espaço.

Com o processo de industrialização conjugado à crise da economia agroexportadora, houve intensos fluxos migratórios que resultaram na intensificação da urbanização da população brasileira. O resultado foi uma valorização dos preços da terra urbana, com a conseqüente reestruturação do espaço, que ocorreu de forma desorganizada e pautada na criação de aglomerados urbanos.

O que não se pode esquecer é que a produção do espaço urbano tem sua especificidade associada à produção de mercadorias, mas não pode ser considerada mercadoria.

A grande questão que se apresenta nos dias atuais, em muito decorrente da relação estabelecida com a terra desde a época da colonização, é que a terra urbana não pode ser tratada simplesmente como uma mercadoria ou bem. Não pode ser concebida em seu valor estritamente mercadológico, uma vez que é essencial para a vida humana.

Não se pretende negar a terra como riqueza, mas os problemas enfrentados pela sociedade atualmente deixam claro que esta não pode ser a única perspectiva em relação à terra. Ela deve ser acessível a todos, uma vez que é essencial à vida humana.

Este, inclusive, é o sentido dado à terra pelos constituintes de 1988, que introduziram na Carta Magna termos e instrumentos que corroboram esse entendimento, como a função social da propriedade como parâmetro para limitar o uso absoluto e indiscriminado do direito de propriedade no Brasil.

3.4 Segregação socioterritorial: o recuo da cidadania

A cidadania é, hoje, uma ideia extremamente valorizada, mas ao mesmo tempo bastante imprecisa em suas significações e contornos. A Geografia tem muito a acrescentar sobre ela⁷⁵. Existe uma não apenas possível mas bastante provável relação entre a condição cidadã e a configuração espacial. No próprio conceito de cidadão existe uma matriz territorial, um componente espacial.

As rendas fundiárias, que levam a um demasiado aumento do preço da terra, tornando-a inacessível aos mais pobres, acabam por acarretar segregação territorial, falta de espaços urbanos estruturados em determinadas localidades e espaços urbanos sem utilização em outras. Essa situação cria sentimento de descaso para com o espaço, tanto para seus potenciais usuários como para o próprio Poder Público⁷⁶.

O recuo da cidadania, portanto, é não só a impossibilidade de exercer plenamente os direitos legalmente garantidos mas também o processo de abandono dos espaços públicos, o que pode ocorrer pela multiplicação de espaços comuns, mas não públicos, pelo confinamento

⁷⁵ GOMES, Paulo César Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁷⁶ JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

dos terrenos de sociabilidade e diversas maneiras de evitar o uso do espaço público, assim como a redefinição de modelos de lugares e ruas fechadas.

Recuo da cidadania está associado às transformações do espaço público que têm o controle territorial como característica comum. Passa a existir no ambiente coletivo a recusa a partilhar, a aceleração do processo de privatização dos espaços públicos.

Há defesas (Paul Singer, Ermínia Maricato)⁷⁷ de que esse domínio do território estaria mais ligado à ausência do Estado em estimular uma utilização compartilhada do espaço público. Essa ausência gera, ainda, o reconhecimento da ineficiência do Estado na criação de políticas de utilização do espaço público, uma vez que o Poder Público, ao invés de gerar bases para um novo sistema de relações entre os indivíduos, acaba por reforçar os efeitos desagregadores já presentes com a adoção de medidas que agravam a segregação territorial existente. Cabe considerar, entretanto, que os indivíduos não podem ser obrigados a partilhar determinado território, mas podem ser estimulados a tanto pelo Estado, que deve estar presente para incentivar e viabilizar o uso coletivo do espaço público.

Outras vertentes que tratam do recuo da cidadania (Paulo Cesar da Costa Gomes) mencionam a perpetuação da pobreza e da desigualdade e a limitação do espaço urbano e a segregação socioterritorial, uma vez que transformam comunidades que vivem dentro de uma mesma sociedade em habitantes de guetos que não se comunicam e, por fim, não partilham qualquer espécie de espaço público, impossibilitando que os componentes desses meios sociais exerçam sua cidadania.

Num contexto de pobreza e recuo da cidadania, as pessoas passam a uma existência de perdas. Perdem tudo. Perdem direitos, perdem o emprego, os espaços para moradia; são itinerantes dentro de suas próprias cidades, perdem a vida com a violência e estão perversamente inseridas numa sociedade que lhes retira da identidade⁷⁸. Exercem sua cidadania? Definitivamente não.

O rompimento desse ciclo de recuo da cidadania passa necessariamente pelo reforço dos laços do cidadão com o restante da sociedade. Não basta simplesmente esperar que a reativação das estruturas de oportunidades do mercado faça com que naturalmente as pessoas superem a condição de pobreza, pois esse pensamento significa castigar ainda mais os núcleos mais rígidos da pobreza urbana.

⁷⁷ GOMES, Paulo Cesar da Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁷⁸ DAMIANI, Amélia Luisa. A geografia e a produção do espaço da metrópole: entre o público e o privado. In: *Urbanização e mundialização. Estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

As intervenções explícitas no sentido de ampliar os mecanismos de integração social representam hoje uma das grandes questões do planejamento do Estado. A formulação e a implementação de políticas devem ativar mecanismos de integração social progressiva, possibilitando aos habitantes da cidade o reencontro com a cidadania perdida, garantindo acesso aos espaços públicos da cidade.

Em se tratando da análise da cidadania juntamente com o exercício do direito à moradia, a expressão do recuo da cidadania referente à segregação socioterritorial ganha vital importância.

A segregação socioterritorial pode ser definida como o movimento de separação de classes sociais dentro do espaço urbano⁷⁹. As diferentes classes sociais passam a ocupar lugares, regiões distintas das cidades, acompanhando a também desigual distribuição dos espaços mais bem dotados de infraestrutura urbanística.

O fator determinante para explicar essa segregação territorial existente entre as diferentes classes sociais é especialmente o preço da terra. As melhores terras têm preço superior e, pela lógica do mercado, são ocupadas pelas classes mais abastadas. Assim, são criadas pequenas cidades, muito diferentes umas das outras, dentro da cidade.

É como se a cidade fosse delimitada por cercas, fronteiras imaginárias que definem o lugar de cada coisa e de cada um dos moradores⁸⁰, diminuindo a possibilidade de interação e, conseqüentemente, de trocas.

Cabe mencionar que uma das conseqüências da segregação socioterritorial é a efetiva separação existente entre o local de trabalho e a moradia, obrigando ao transporte de massas pela cidade, quase sempre em condições precárias. Diariamente é necessário que os habitantes dos bairros mais distantes do Centro percorram grandes distâncias para trabalhar ou estudar, o que faz com que diversos bairros fiquem completamente desertos durante o dia, assim como algumas regiões comerciais e bancárias pareçam verdadeiras cidades-fantasma durante a noite.

Por fim, além da separação entre territórios específicos e segregados para cada grupo social, além da segmentação entre as funções de trabalhar e morar, a segregação socioterritorial é igualmente latente na desigualdade de tratamento por parte das administrações locais. Existem, por exemplo, locais onde o lixo é recolhido mais de uma vez

⁷⁹ SANTOS, Laerte Moreira dos. *A expressão urbana da cidade de São Paulo e a segregação socioespacial durante o período de 1850 a 1992*. São Paulo: Cefet-SP, 1992.

⁸⁰ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1998, p. 40-43.

ao dia, outras em que o lixo é recolhido uma vez na semana, e outras ainda onde o lixo não é recolhido, mas despejado⁸¹.

É necessário observar que a segregação se impõe a nível espacial, com a constituição de territórios separados para cada grupo social, e determina a organização dos espaços de moradia, definindo a morte de locais de troca entre classes e funções diferentes em sociedade, trazendo, com isso, não apenas a consequência de uma organização segregacionista do espaço urbano, mas contribuindo também para a perpetuação de condições desfavoráveis de vida à grande maioria da população.

Não seria exagero afirmar que a segregação espacial implica a perpetuação da pobreza e, com isso, dos males que a acompanham. Vejamos: as áreas mais pobres da cidade são, em geral, as mais afastadas do centro, o que implica ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os sustenta⁸². São exatamente os mais pobres que arcam com os custos mais elevados de transportes e de acesso a bens e serviços urbanos. Essas pessoas estão, portanto, de maneira geral, isoladas do centro das grandes cidades; logo, da melhor estrutura que as cidades têm a oferecer. Da mesma forma lhes é retirada a possibilidade de convivência com pessoas integrantes de classes sociais diferentes e moradores de áreas diversas. Diante desse cenário, a perspectiva natural é de que a situação de miséria das pessoas se perpetue nessas áreas, face à ausência de perspectivas diferentes de vida.

A segregação espacial diminui consideravelmente a possibilidade de melhora relevante nas condições de vida de qualquer cidadão. E isso ocorre na medida em que diminuem as possibilidades de estabelecer vínculos primários com indivíduos de outros níveis sociais, privando-os dos benefícios derivados da mobilização de recursos diferentes dos que circulam normalmente em seu entorno. Também se reduz a exposição a exemplos a serem seguidos, ou seja, indivíduos que atingiram um nível de vida satisfatório, fruto de sua própria dedicação e que poderiam servir de exemplo a outras pessoas. Complementando, simplesmente acabam as trocas de experiência em relação a problemas e soluções que poderiam ser compartilhadas com outras classes. Por fim, as tentativas de solucionar todos esses problemas urbanos perdem o apoio das pessoas com maior capacidade de articulação e demanda, uma vez que a falta de contato entre as classes torna cada uma muito distante dos problemas urbanos manifestados nos territórios ocupados por classes diferentes.

⁸¹ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense. 1998.

⁸² BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *Revista EURE*, v. 28, nº 84, Santiago, sep. 2002.

3.5 O direito à moradia e a organização do mercado imobiliário urbano

O que determina o valor do solo urbano? Que fatores são capazes de influenciar o preço cobrado pela terra onde a sociedade vive e produz, onde o homem reside?

O valor do solo urbano sofre a influência de aspectos técnicos, ligados às características físicas de cada imóvel, de sua localização dentro do espaço urbano, de seu potencial de uso e construção, estes em sua maior parte determinados pelo Plano Diretor⁸³ e pela Lei de Zoneamento⁸⁴.

A análise do valor do solo urbano de acordo com suas características físicas é, porém, simples demais para a complexidade da relação estabelecida com a terra na sociedade moderna. Há muito a terra é tratada como um bem que, apesar de sua grande disponibilidade, tornou-se caro devido à escassez de infraestrutura urbanística. Se nem todas as terras possuem acesso a essa infraestrutura, o preço daquelas que a possuem será naturalmente diferenciado. E isso se reflete na localização e no acesso às moradias.

Essa contradição deixa claro que a relação com a terra e as influências sobre seu preço ultrapassam as questões referentes à sua utilidade e localização física. Exemplo disso é que imóveis são valorizados e desvalorizados sem que, por óbvio, exista qualquer mudança em sua localização.

A verdade é que existe um fator que influencia (e muito) o valor do solo: as relações estabelecidas entre o imóvel e o entorno espacial onde ele está inserido, consubstanciado pelas condições de acessibilidade local e a polos regionais dentro de uma mesma cidade.

As alterações desenvolvidas nos elementos de estrutura urbana, como os sistemas de transportes, o acesso a serviços de fornecimento de água e luz e a coleta domiciliar de lixo influenciam diretamente o valor do solo.

O provimento de uma estrutura apta a satisfazer as necessidades básicas, ou seja, a suprir as demandas individuais e coletivas dos diversos setores da população, alocando recursos humanos, financeiros, institucionais, políticos e naturais para a produção, funcionamento e gestão da sociedade influem no valor do solo da região, porque modificam as condições de acessibilidade das diversas regiões de uma determinada cidade.

⁸³ No Rio de Janeiro, o Plano Diretor está consolidado na Lei Complementar n.º 16/1992.

⁸⁴ O Decreto 322, de 05/03/1976, aprovou o Regulamento do Zoneamento Urbano do Município do Rio de Janeiro.

O espaço geográfico constitui a base material onde a vida humana se desenvolve, representando o resultado de um processo em que o homem, a produção e o tempo exercem papel essencial.

Nesse contexto, o espaço urbano é especial, pois é o resultado da concentração da população e de suas atividades, o que significa dizer que o espaço urbano é produto da sociedade que o habita, fruto de um constante processo social.

As grandes cidades, em particular, aumentam a sua área urbanizada à medida que cresce a sua população. A expansão da oferta de solo urbano com infraestrutura, no entanto, não ocorre na mesma intensidade do crescimento demográfico.

Esse fenômeno se reflete nos valores da terra urbana, encarecendo as mais bem servidas de equipamentos e serviços urbanos. Em tal situação, a população que possui os mais baixos rendimentos vai sendo “empurrada” para as áreas onde são poucos ou mesmo inexistentes os elementos de infraestrutura urbana.

O resultado é a formação de “cidades difusas”⁸⁵, caracterizadas pelo aparecimento de “vazios urbanos.” Tais vazios, nunca é demais destacar, são áreas de especulação urbana, isto é, à espera da valorização decorrente dos investimentos na extensão das redes de infraestrutura promovidas pelo Poder Público.

Quem produz o espaço urbano é a sociedade, incorporando novas áreas, reordenando as já incorporadas e criando a infraestrutura adequada à satisfação de suas necessidades, organizando-o para o seu cotidiano. E a função de cada área no espaço urbano determina também o seu valor.

Um fator determinante para que se atribua valor ao solo urbano é a acessibilidade dentro da cidade. A verdade é que, quando se trata dos valores das propriedades urbanas, três situações são constatadas na grande maioria das cidades: i) os valores dos terrenos são máximos no centro principal de negócios e decrescem de forma exponencial em direção a áreas periféricas; ii) os valores dos terrenos são mais elevados à medida que se aproximam dos locais de acesso aos sistemas de transportes e à infraestrutura da cidade; e iii) a disponibilidade de serviços, o potencial de construção e a utilidade do solo determinam as áreas com valores locais mais elevados⁸⁶.

⁸⁵ INDOVINA, Francesco. La città diffusa. Che cos'è e come si governa. Position Paper. Veneza, *Lettura* 6.1. 1997, p. 124-131.

⁸⁶ ANDRADE, Maurício Oliveira de; MAIA, Maria Leonor Alves. *Aplicação do modelo dos preços hedônicos para avaliação da influência da acessibilidade ao transporte público sobre o preço da terra urbana*. Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Tecnologia e Geociências – CTG, 2008.

Uma vez estabelecido que os fatores de valorização do solo estão relacionados à localização, à disponibilidade de serviços públicos e à acessibilidade aos demais pontos da cidade, em especial aos mais valorizados, torna-se fácil estabelecer uma relação entre tais fatores e a localização de moradias.

O estabelecimento de moradias e, mais ainda, a determinação de quais tipos de pessoas ocuparão essas moradias estabelece íntima relação com a especulação imobiliária, também esta um fator determinante para a segregação socioterritorial verificada atualmente nas grandes cidades.

A especulação pode ser praticada de várias formas. A mais comum, por estar relacionada a um único grupo incorporador, refere-se ao interior da área loteada e diz respeito à retenção deliberada de lotes. Em geral vendem-se primeiro os lotes de pior localização em relação a equipamentos e serviços para, em seguida, à medida que o loteamento vai sendo ocupado, colocar os demais à venda. A outra forma refere-se ao loteamento de glebas, consistindo em não fazer um loteamento vizinho a outro já existente para, assim, proporcionar a valorização do loteamento localizado entre ambos.

A especulação traz para a cidade um problemático ônus, permitindo que os proprietários deixem a terra vazia, ociosa, sem nenhum uso ou contribuição social, para apropriar-se da renda produzida socialmente.

Por outro lado, as pessoas que mais têm dificuldade de acesso a uma moradia dotada de serviços e equipamentos públicos, ou seja, aquelas pessoas que têm salários mais baixos, compram lotes em áreas distantes, onde o preço é mais baixo, mas gastam um tempo elevado em deslocamento. Em face disso, organizam-se para obter serviços públicos necessários à sobrevivência.

Essas melhorias aumentam o preço da terra, o que acaba por beneficiar os proprietários de terras vazias. Ou seja, as pessoas lutam pela melhoria dos acessos da localidade onde residem e acabam por contribuir para a especulação imobiliária, aumentando o preço da terra, que será apropriado por outros⁸⁷.

A face mais terrível dessa dinâmica, porém, é que muitas vezes a valorização das moradias populares faz aumentar em demasia o preço da terra e os impostos, fazendo com que parte daqueles que autuaram nessa transformação – não os especuladores, por óbvio, mas os moradores – seja, pela impossibilidade de arcar com o pagamento dessas taxas, empurrada para ainda mais longe, para que se reinicie o processo de produção social da cidade em outra

⁸⁷ RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradias nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1998, p. 21-23.

localidade, aumentando ainda mais a segregação socioterritorial que se verifica nas grandes metrópoles.

3.6 Acessos como valor do solo urbano

As relações físicas do imóvel com o entorno do local onde está inserido são de extrema importância na estimação do valor do solo. A cidade enquanto empreendimento deve satisfazer as necessidades individuais e coletivas dos diversos setores de sua população, processo esse denominado gestão urbana.

Mas a verdade é que estabelecer valor a um bem é uma atividade que pode levar a incertezas, pois o real valor das coisas é extremamente difícil de precisar, sendo por vezes correlacionado com sua utilidade e outras vezes com sua raridade ou mesmo sua história.

A ciência econômica criou diversas teorias⁸⁸ que tratam do valor dos bens, dentre eles o solo, na tentativa de oferecer uma explicação racional das causas que tornam algumas coisas mais valiosas que outras. Esta, aliás, tem sido uma das grandes indagações da economia que persistem desde os tempos da Idade Média⁸⁹.

Em primeiro lugar, há que se mencionar que o valor de um bem está sempre ligado ao seu valor de troca em relação a outros bens ou serviços. E a capacidade de troca entre bens que, em tese, possuem valores iguais ou parecidos está diretamente ligada ao fato de esses bens serem úteis às pessoas envolvidas em determinada negociação.

No intuito de tratar especificamente das questões relativas ao valor do solo e dos bens imóveis, principalmente no que se refere ao solo e ao imóvel urbano, será necessário realizar uma breve análise das teorias do valor do solo⁹⁰.

Até a Revolução Industrial, o valor do solo urbano teve relativamente pouca importância em sociedade, pois seu valor estava sempre atrelado à capacidade de gerar renda a partir de sua exploração agrícola, considerando os excedentes de produção para o consumo

⁸⁸ FERNANDES, José Fonseca. Conceitos gerais: métodos avaliatórios. In: IBAPE (Inst. Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia). *Avaliações para garantias*. São Paulo: Pini, 1983, p. 19-21.

⁸⁹ Na Idade Média, foi adotado o conceito elaborado na Antiguidade por Aristóteles, que, após perceber a dificuldade de entender como era atribuído valor às coisas em função de suas necessidades de uso, enunciou a teoria do “valor subjetivo”, que se baseava no valor de um objeto criado, somente existente na mente humana, ou seja, um conceito que poderia estabelecer o poder de troca de mercadorias ou serviços.

⁹⁰ NIGRIELLO, Andreina. *O valor do solo e sua relação com a acessibilidade*. Tese de Mestrado em Ciências. Escola de Engenharia. UFRJ, Rio de Janeiro, 1977.

do próprio trabalhador agrário. Nessa época, os centros urbanos eram tidos como locais para realizar as trocas ou vendas desse excedente de produção.

Foi, porém, com a intensificação da industrialização que o conceito de diferenciação espacial pela localização e a importância da intervenção estatal ganham destaque. O capitalismo industrial, ao exacerbar a divisão social do trabalho e de classes, acentuou a divisão social do espaço: era quase natural que as classes dominantes continuassem a apropriar-se dos setores urbanos mais valorizados, justamente por sua localização privilegiada, por sua acessibilidade e pela infraestrutura disponível, deixando os bairros menos privilegiados para as classes mais baixas.

Utilidade é, portanto, a palavra-chave para o desenvolvimento de todas as teorias que, em alguma medida, atribuíram valor econômico ao solo. Como parte da utilidade, aspecto de extrema relevância para a atribuição de valor ao solo é a sua localização em relação ao centro de comércio da área urbana. A necessidade de escoamento da produção faz com que o valor do solo agrícola seja tão menor quanto maior foi sua distância em relação ao centro urbano. Assim, a acessibilidade ao centro urbano determina a composição do preço do solo.

Esse não é, contudo, um fator isolado. A ele devem ser agregados, ainda, o coeficiente de ocupação do solo, que de certa forma também trata de sua utilidade, o entorno físico e os serviços e equipamentos urbanos locais.

Ora, diante dos fatores que inegavelmente influenciam o valor do solo, a conclusão possível é de que o próprio desenvolvimento urbano traz como consequência o aumento do valor do solo.

Ainda nos dias atuais é possível afirmar que o valor do solo urbano está significativamente relacionado ao nível de acessibilidade, considerando-se como tal a distância ou tempo de acesso por transporte individual ou coletivo ao centro da cidade, de forma que, aumentando a dificuldade de acesso ao centro, o valor do solo diminui.

É possível concluir, portanto, que acessibilidade é a palavra-chave quando se trata de mensurar o valor do solo urbano. E não se pode falar em acessibilidade sem falar em localização. A localização é fator de diferenciação espacial por motivos óbvios: terrenos com vista privilegiada, situados em locais de fácil acesso, muito bem protegidos ou próximos a rodovias ou ferrovias tornam-se mais valiosos para interesses variados. São mais agradáveis para o uso habitacional e mais bem situados para escoar a produção ou para atrair mais consumidores, e assim por diante, dependendo do uso que seja atribuído a ele.

Assim, a conclusão é de que acessibilidade e localização são conceitos que não apenas andam em sintonia, mas quase se confundem. Seria possível até mesmo afirmar que o solo

urbano tem seu valor determinado por sua localização, por que esta, em última análise, determina maior ou menor acesso à infraestrutura e aos serviços necessários ao desenvolvimento das atividades sociais.

Acessibilidade e localização, então, são conceitos que estão sempre juntos quanto se trata da questão do valor do solo urbano e podem ser caracterizadas pelo trabalho social necessário para tornar o solo edificável, ou seja, pela infraestrutura urbana disponível em seu entorno, pelas próprias construções que eventualmente nele existam, pela facilidade de acessá-lo e, enfim, pela demanda.

Esse conjunto de fatores é que distingue qualitativamente uma parcela do solo, dando-lhe certo valor e diferenciando-o em relação à aglomeração na qual se insere.

Todas as variáveis que determinam o valor do solo urbano, como a existência ou não de estrutura urbana, o acesso a serviços básicos, como transporte, fornecimento de luz e água, coleta domiciliar de lixo, dentre outros considerados essenciais a uma vida digna, contribuem também para que se possa falar em exercício da cidadania.

E isso porque o acesso a estes serviços urbanos determina o exercício da cidadania no território. A escassez desses serviços, por outro lado, determina o recuo da cidadania, um velho problema nas cidades brasileiras.

4 OS NOVOS PROJETOS HABITACIONAIS: O PAPEL DO ESTADO E DA ESTRUTURA URBANA COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

O acesso à moradia representa não apenas um direito fundamental, mas principalmente uma condição essencial para que se possa falar em vida digna e em maior desenvolvimento da sociedade.

Ainda assim, a Fundação João Pinheiro⁹¹ estima que exista atualmente um déficit habitacional no Brasil de aproximadamente sete milhões de domicílios. Como se não bastasse a existência de déficit no número de moradias existentes, muitas são consideradas inadequadas, ou seja, não podem ser consideradas aptas a proporcionar a seus habitantes uma vida digna.

Conforme já analisado no presente trabalho, nossa sociedade passou por tentativas de minimizar o déficit habitacional, representadas por projetos habitacionais que não lograram grande êxito, em especial por terem seus objetivos iniciais desvirtuados.

O problema da habitação, porém, deve e pode ser enfrentado. A análise das tentativas anteriores deve servir de base para que os erros não sejam repetidos.

Tratar a questão habitacional não envolve apenas produzir novas moradias. Outras possibilidades que igualmente possuam alcance nacional devem ser consideradas, como será demonstrado no presente capítulo.

De forma complementar, é necessário reconhecer que tratar o déficit habitacional não significa pensar apenas em moradia. Significa pensar a cidade como um todo; é essencial considerar a estrutura urbana que envolve qualquer projeto habitacional e o comprometimento dos entes federativos, em especial o município, com a viabilidade desses projetos para que se possa falar em projetos habitacionais com resultados positivos para a sociedade.

Deve-se também considerar que a necessidade de construção de moradias não é a única a ser observada na tratativa da problemática habitacional: o aproveitamento das unidades existentes, com melhorias, tanto estruturais quanto na unidade territorial em que se encontram, pode e deve ser adotado, inclusive como projeto para garantir a efetividade do direito à moradia.

⁹¹ Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil*. 2ªed. Belo Horizonte, 2005.

4.1 Alternativas para a efetivação do direito à moradia: a regularização fundiária

A política urbana é objeto de tratamento constitucional desde 1988. Ela tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (art. 182)⁹²; seu instrumento básico é o plano diretor, que deve conter “exigências fundamentais de ordenação da cidade” (§ 2º). O ente federativo competente para executá-la é o município, a quem compete “promover adequado *ordenamento* territorial, mediante *planejamento e controle* do uso, do *parcelamento* e da *ocupação* do solo urbano” (art. 30, VIII).

Para a concretização da política urbana, com o efetivo controle sobre o uso do solo, faz-se necessária a vinculação de cada terreno urbano ao ordenamento territorial, o que somente pode ser alcançado pela concretização do princípio da função social da propriedade, definida pelo plano diretor, documento que estabelece os parâmetros de ocupação de cada região da cidade. Todas as ações, públicas ou privadas, que importem em modificação do ambiente construído estão submetidas ao plano diretor, inclusive a implantação de infraestrutura urbana, como sistema viário, linhas de metrô e redes de distribuição de energia elétrica e água.

No nível operacional, a integração entre o ordenamento territorial e a ocupação do solo se dá pelo controle dos loteamentos, que são a principal forma de expansão da cidade. Eles devem ser realizados segundo projetos aprovados pelas autoridades municipais, em áreas e segundo parâmetros previamente estabelecidos pelo plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de *expansão* urbana (art. 182, § 1º da Constituição Federal).

O valor perseguido pela política urbana é o da ordem urbanística, conceito positivado pelo Estatuto da Cidade⁹³ e ao qual foi conferida proteção jurídica, com o acréscimo do tema ao artigo 1º da Lei nº 7.347/85⁹⁴, com o objetivo de garantir a tutela da ordem urbanística por meio de ação civil pública.

Nesse sentido, constitui, segundo o Estatuto, diretriz da política urbana o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das

⁹² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 182.

⁹³ Lei nº 10.257/01.

⁹⁴ A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, assim dispõe:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

III – à ordem urbanística [...].

atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a *evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*” (art. 2º, IV).

O Estatuto da Cidade determina a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano” (art. 2º, X), assim como “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (art. 2º, VI, c).

Mais do que uma mera diretriz de controle de atividades privadas, a ordem urbanística supõe uma coordenação da própria atuação do Estado sobre o território. Tanto as normas quanto as obras públicas devem obedecer a uma estratégia espacial coerente, materializada no plano diretor.

A gravidade dos efeitos decorrentes da ocupação irregular do solo levou o legislador a tipificar a execução de loteamentos à margem da lei como crime, sujeitando o infrator a penas de um a cinco anos de detenção (art. 50 da Lei nº 6.766/79⁹⁵). Além disso, haverá sempre infração administrativa, sancionada com multa, embargo de obras e demolição.

A lei admite, entretanto, a regularização dos loteamentos pela prefeitura, para “evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”:

Art. 40 - A prefeitura municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Nos termos da Constituição, os padrões de desenvolvimento urbano são aqueles constantes do plano diretor, que define “as exigências fundamentais de ordenação da cidade” (art. 182, § 2º). A regularização não pode, portanto, contrariar o plano diretor, pois deve “evitar lesão” aos seus padrões.

Cabe exclusivamente à prefeitura decidir sobre a regularização ou não do assentamento. O emprego da expressão “poderá” não deixa margem a dúvida. Em alguns casos, inclusive, a lei veda a regularização (art. 40, § 5º), como nas hipóteses de terrenos alagadiços, aterrados com material nocivo à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30%, em condições geológicas desfavoráveis, em áreas de preservação ecológica ou onde a

⁹⁵ Lei nº 6.766/79, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

poluição impeça condições sanitárias suportáveis (art. 3º, parágrafo único). O enquadramento ou não de um assentamento em uma dessas situações depende de laudos técnicos e é de competência dos órgãos urbanísticos e ambientais.

Ainda que o assentamento não se enquadre nas restrições legais, o Poder Público pode entender que sua regularização é desaconselhável à luz dos padrões de desenvolvimento urbano constantes do plano diretor. A ninguém é lícito presumir, portanto, que determinado assentamento será regularizado enquanto essa decisão não for tomada pelo ente competente, que é a prefeitura. Em alguns casos, é preciso alterar o plano diretor, a fim de substituir os índices urbanísticos, aproximando-os da configuração fática do assentamento.

Não havendo incompatibilidade com o plano diretor e se houver interesse na regularização, será preciso elaborar e aprovar um plano urbanístico para o assentamento, que nada mais é que um projeto de loteamento. Raramente esse plano será exatamente igual ao estado de fato do assentamento. São comuns ajustes, ainda que pequenos, no sistema viário e no desenho dos lotes para corrigir defeitos urbanísticos mais graves. Nenhuma situação anterior à aprovação do projeto pode, portanto, ser considerada definitiva.

Ou seja, a regulamentação atualmente disponível em nosso ordenamento jurídico não deixa dúvida quanto ao fato de que o uso do solo deve ser ordenado para que a cidade cumpra suas funções sociais, possibilitando que todos os seus habitantes tenham seus direitos respeitados, inclusive no que se refere ao direito a uma moradia digna.

Esta, infelizmente, não é a realidade que se apresenta nas cidades brasileiras. Não se faz necessário grande esforço para notar que a ordenação do uso do solo ainda é um objetivo a ser alcançado.

A falta de moradia, especialmente de moradias de baixa renda, como já afirmado, traz como consequência um uso indevido do solo, com a ocupação de áreas que não deveriam, a princípio, ser utilizadas para fins de moradia. Ou, ao menos, não deveriam ser ocupadas para fins de moradia da maneira como o foram, sem que existisse prévia e necessária urbanização dessas localidades, de modo que a vida em tais localidades fosse mais digna.

O crescimento desordenado da cidade, com expansão sem qualquer planejamento objetivando a ocupação de terras mais distantes e/ou sem qualquer estrutura urbana, teve como nefasta consequência o elevado número de moradias inadequadas⁹⁶ e irregulares em seu aspecto fundiário.

⁹⁶ Este termo está definido na pesquisa sobre o Déficit Habitacional elaborada pela Fundação João Pinheiro. Essa pesquisa parte de um conceito amplo de necessidades habitacionais, subdividindo-o em dois segmentos: o déficit habitacional, dado utilizado para necessidade de construção de novas moradias, e inadequação de domicílios, dirigido para levantar números

O presente trabalho não tem a pretensão de apresentar soluções que possam reduzir o déficit habitacional a valores próximos a zero – o que, sem dúvida seria desejável, mas que não pode ser considerado viável num curto espaço de tempo.

O objetivo é apresentar medidas de alcance nacional que tenham reais possibilidades de minorar as constantes violações ao direito à moradia e, em especial, tratar do papel do Poder Público no sucesso dessas políticas.

Neste diapasão, e diante de uma realidade que apresenta a população em grandes cidades vivendo de forma precária, a regularização fundiária se transforma em verdadeira política habitacional, com possibilidade de inserir grande parcela da população nas estatísticas de moradias regulares.

No Brasil, existem 1.556.237 habitações precárias (3% em relação ao total de domicílios permanentes), que correspondem àqueles domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, 11.319.673 domicílios carentes de infraestrutura (21% em relação aos domicílios permanentes), definidos como domicílios não servidos por um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário (ou fossa séptica) e coleta de lixo⁹⁷.

Esses números não incluem as moradias localizadas em favelas. De acordo com a Fundação João Pinheiro, existem mais de 1.956.331 domicílios localizados em aglomerados subnormais que, conforme definição do IBGE, aproximam-se do conceito de favela⁹⁸.

A regularização fundiária consiste na inclusão da parte da cidade que se encontra em situação de irregularidade no contexto geral da cidade legalizada e urbanizada. Essa inclusão, apesar de sempre ter sido considerada necessária para a concretização do direito à cidade, ou seja, à viabilidade da democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes⁹⁹, ganhou expressa previsão normativa apenas com o Estatuto da Cidade¹⁰⁰, cujo artigo 2º estabelece como diretriz de política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda¹⁰¹.

necessários para políticas de melhorias dos domicílios existentes. Fonte: Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*.

⁹⁷ Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2005.

⁹⁸ Esse número é provavelmente maior, dadas as dificuldades de obter informações sobre os moradores das favelas. Por exemplo: a Rocinha, uma das maiores favelas do Rio de Janeiro, tinha até o ano 2000, conforme o Censo, 56.000 habitantes. A Associação de Moradores, contudo, supõe que existam 80.000 habitantes.

⁹⁹ DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade. Comentários à lei federal 10.257/01*. São Paulo: SBPD, 2002, p. 22.

¹⁰⁰ Lei nº 10.257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e traçam as diretrizes da execução da política urbana.

¹⁰¹ O artigo 2º da Lei nº 10.257/01 estabelece, *verbis*: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização

O pressuposto da disciplina do artigo 2º do Estatuto da Cidade é a existência, para o Poder Público, dos deveres de ordenar e controlar o uso do solo e a proteção do patrimônio coletivo. Esses deveres, diga-se, não foram criados com o Estatuto da Cidade, pois já haviam sido claramente impostos pela Constituição de 1988, mas foi o Estatuto que atribuiu direitos subjetivos públicos à observância de tais direitos.

O mencionado diploma legal, depois de estabelecer as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, entre as quais consta a regularização fundiária (art. 2º, XIV), disciplina os novos instrumentos da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação – sanção, usucapião especial, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, estudo de impacto de vizinhança) e as normas que presidem a elaboração do plano diretor e a gestão democrática da cidade.

Em complemento, a edição da MP 2.220, de 04 de setembro de 2001, dispôs sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Pode-se notar que o sistema jurídico já possui, tanto a nível constitucional quanto legal, dispositivos hábeis a viabilizar a consecução das novas diretrizes de política urbana.

O Estatuto afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo¹⁰². Ela tem uma direção global nítida, que é ordenar o pleno desenvolvimento social da cidade, com a concretização e valorização de suas funções sociais, de modo a garantir pleno direito à cidade.

Essa afirmação pode ser mais bem entendida quando se considera que a cidade, como espaço onde a vida se desenrola, possui funções sociais que devem ser concretizadas para que as pessoas vivam de forma satisfatória e possuam amplo campo onde possam plenamente exercer seus direitos. Dentre estas funções podem ser destacados o fornecimento de moradia às pessoas, assim como educação, trabalho, transporte e condições satisfatórias de estrutura urbana.

Como o espaço das cidades é parcelado e fragmentado, sendo objeto de apropriação tanto particular – como demonstram os terrenos e edificações – como estatal – com a construção de ruas, logradouros, praças e equipamentos –, suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas.

fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização; uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais [...].

¹⁰² DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: SBPD, 2002, p. 54.

A política urbana tem por missão viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo – ou seja, da cidade – e de cada uma de suas partes – ou seja, de cada propriedade, particular ou estatal.

Essa missão deve ser concretizada por meio da ordenação, da imposição de regras e normas que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade.

Nesse contexto, a regularização fundiária ganha suma importância, trazendo para o contexto da cidade legal, de ordem e legalidade, áreas de construção marginais, isto é, que estão em localidades excluídas da regulação do Poder Público, e, com isso, da estrutura urbana necessária a que cada morador possa usufruir de seu direito à cidade e às suas funções sociais.

Neste trabalho foi demonstrada, em momento anterior, a questão da segregação socioterritorial, em que o solo urbano passa a ser objeto de especulação imobiliária e as populações de mais baixa renda são excluídas da cidade legal, passando a viver em localidades onde faltam serviços e estrutura urbana, porque ali o solo urbano tem preço mais baixo.

Esse mesmo solo passa a ser objeto de ações clandestinas, como invasões, construções irregulares, ocupações de glebas não urbanizadas e de relações informais, como a posse e a instalação de serviços não fornecidos de forma direta pelo Poder Público.

Uma tentativa de resposta jurídica a esse impasse, que ganha corpo com o Estatuto da Cidade e a normatização de diversos instrumentos de regularização fundiária, é a transferência dos grupos marginalizados para dentro da cidade legal, do mundo urbanizado, com a criação de novos mecanismos de acesso à propriedade formal, como a usucapião especial, o direito de superfície, a usucapião coletiva, a concessão de uso para fins de moradia.

Outra medida de mesma finalidade é a adequação da ordem urbanística à situação real da população, principalmente com o fornecimento de elementos de estrutura urbana a essas camadas populares, que, por excluídas da cidade legal, acabam também excluídas do fornecimento de tais estruturas.

A regularização fundiária, portanto, possui cunho político-jurídico e pode ser analisada tendo como foco principal a legalização de posses e construções que não seguem as regras de direito urbanístico ou ainda focando a urbanização de áreas informais, com o fornecimento à população de infraestrutura básica de serviços públicos essenciais¹⁰³.

¹⁰³ Com a precisão que lhe é peculiar, Carlos Ari Sundfeld expõe, em O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 58-59, ao analisar a Lei nº 10.257/01, que esta patrocina a instituição de um direito urbanístico popular, resultante de duas orientações convergentes, consubstanciadas no acesso da população carente à propriedade formal, com a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico, e na adequação da ordem urbanística à situação real da população, mediante normas especiais de urbanização (ordem urbanística popular). Isso já podia ser antevisto do art. 2º do Projeto de Lei nº 775/83, que, a pretexto de dispor sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, já elencava como diretriz,

A exigência de que a regularização fundiária seja uma realidade, em especial nas ocupações populares existentes, introduz uma nova visão a respeito da cidade. Se antes a incompatibilidade entre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal tinha como consequência a ilegalidade daquelas, sendo a superação dessa irregularidade uma responsabilidade exclusiva dos habitantes das ocupações, com a elevação da regularização fundiária ao *status* de instrumento de política urbana a situação se inverte. A regularização fundiária deve ser utilizada para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real.

Assim, eventual descompasso entre a situação efetiva das ocupações populares e a regularidade urbana acarreta a ilegalidade da política urbana e sua necessária modificação.

Portanto, não resta ao Poder Público alternativa que não a adoção de medidas aptas a promover a regularização fundiária. Sendo a regularização fundiária entendida como a inclusão da parcela da população que vive na chamada cidade ilegal dentro dos parâmetros de legalidade determinados pelo ordenamento jurídico, devem ser consideradas duas diferentes linhas de ação.

A primeira diz respeito à legalidade da terra, em que o Poder Público utiliza instrumentos de política urbana, como a usucapião especial, individual e coletiva, ou a concessão de uso para fins de moradia, desapropriação por interesse social, desapropriação-sanção, como forma de legalizar o título de ocupação de moradias populares, dotando de segurança jurídica essas ocupações. Diante do vasto instrumental jurídico à disposição do Poder Público, especificamente dos municípios, caberá a estes pôr em prática ações que busquem tornar concreto o ideal do urbanismo, com a efetivação do direito à cidade.

A outra linha de ação refere-se à necessária atuação do Poder Público de forma a dotar os espaços urbanos utilizados para ocupações populares da necessária estrutura urbana, de forma que haja condições mínimas de habitação de forma digna.

Na verdade, essas duas linhas de ação devem atuar de forma conjunta, de modo que exista segurança jurídica nos loteamentos populares e que estes sejam servidos da estrutura urbana necessária.

A abordagem necessária para explicar a relação existente entre a regularização fundiária e a problemática da efetivação do direito à moradia envolve o tratamento dessa regularização considerando as duas possibilidades de utilização do instituto anteriormente mencionadas, porque seria impossível desvencilhar a questão da propriedade da intrigante questão do ordenamento das cidades. A propriedade pode determinar o uso do solo de

no seu art. 2º, IV, alínea d, a regularização fundiária e a urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda. No seu art. 17, IV, novamente previa a regularização fundiária como instrumento do desenvolvimento urbano.

maneira racional ou, ao revés, representar fator de segregação social, na medida em que a propriedade mal utilizada implica segregação da população por estratos de renda e acaba por impor à coletividade ônus sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta¹⁰⁴.

Ao mesmo tempo que a propriedade pode ser causa de desigualdades, não há como conceber sociedade que a dispense. Cada indivíduo é mais solícito em administrar o que lhe pertence, as coisas são mais bem cuidadas quando cada um emprega o seu cuidado em administrar uma coisa determinada.

A grande questão é que somente a propriedade utilizada em conformidade com a sua função social tem o condão de ser essencial a uma sociedade mais justa, em que propriedade e desigualdades não caminhem lado a lado. Para que tal objetivo seja alcançado, os novos instrumentos de política urbana, dentre eles a regularização fundiária, podem ser aplicados de forma direcionada ao alcance de uma cidade sustentável.

O ordenamento jurídico atual indica a premente necessidade de encarar de forma decisiva a questão urbana, e isso significa sérias implicações no direito de propriedade que apontam para a superação de conceitos tradicionais e, assim, para novos rumos.

A propriedade deve ser encarada como meio de propiciar maior bem-estar para as classes mais desfavorecidas, o que pode ser buscado com fundamento no preceito constitucional de que a propriedade deve atender à sua função social. A propriedade deve existir para atender precipuamente quatro necessidades humanas: habitação, lazer, trabalho e circulação. A importância da propriedade na sociedade deve ser traduzida como seu uso adequado, consentâneo com os valores consagrados na Constituição de 1988.

Nesse diapasão, o direito de propriedade passa a ser submetido a cada vez maiores limitações e restrições legais, muitas delas introduzidas no ordenamento pelo Estatuto da Cidade¹⁰⁵. A maioria dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto tem por objetivo a ordenação do solo, o desenvolvimento sustentável das cidades e, por consequência, a oferta de moradia para todos. Assim, a utilização de qualquer instrumento de política urbana com outra finalidade pode ser considerada fraudulenta, por fraude à lei ou mesmo abuso de direito.

O preceito maior é que, ao atender a função social da propriedade, também restará atendida a função social da cidade.

O papel dos instrumentos de política urbana na reforma urbana, especialmente da regularização fundiária, é demonstrar a possibilidade de cumprimento da função social da

¹⁰⁴ BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *Revista EURE*, v. 28, n. 84, Santiago, 2002.

¹⁰⁵ Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01.

propriedade e do alcance da tão almejada cidade sustentável, em especial pela utilização de instrumentos como usucapião coletiva e concessão de uso para fins de moradia, que não são especificamente o objeto de estudo do presente trabalho, mas que podem contribuir para a solução do problema da moradia ao permitir que áreas ocupadas de forma ilegal sejam inseridas no contexto de legalidade e de vida digna.

Além dos instrumentos de política urbana especificamente utilizados para a regularização da ocupação e da propriedade de áreas ocupadas por populações de mais baixa renda, existem ainda outros procedimentos diretamente relacionados à regularização fundiária que podem ser adotados de forma a minorar a segregação territorial, inserindo na cidade formal a parcela da sociedade que vive às suas margens. Esta proposta implica uma série de ações, tanto de natureza jurídica quanto urbanística.

Quando se fala em irregularidade fundiária, várias são as hipóteses abarcadas. Dentre elas é possível destacar a irregularidade das áreas ocupadas junto ao registro imobiliário, ou seja, a ilegalidade do título da propriedade ocupada. Como já afirmado, instrumentos de política urbana podem ser utilizados de forma a sanar esses problemas jurídicos de irregularidade das áreas ocupadas. Nesses casos, porém, sempre se estará tratando de áreas já ocupadas, onde vivem inúmeras famílias de baixa renda, em condições insatisfatórias e na maior parte das vezes sem possuir acesso ao que existe de mais básico quando se fala em estrutura urbana.

O município pode, ainda, por meio da regularização fundiária, criar áreas especiais de interesse social¹⁰⁶, regularizando determinadas áreas, por exemplo, destinadas à moradia da população de mais baixa renda. E esse procedimento pode ser adotado antes mesmo de as áreas destinadas à moradia da população de mais baixa renda serem ocupadas, dotando de legalidade e estrutura urbana áreas que, ato contínuo, serão utilizadas como base para a construção de moradias populares, efetivando projetos habitacionais com reais chances de êxito.

As áreas especiais de interesse social (AEIS) surgiram como designação do legislador urbanístico para zonas desprovidas de oferta básica de infraestrutura e serviços urbanos, áreas estas normalmente ocupadas por população de baixa renda.

¹⁰⁶ A Lei nº 9.785/99 alterou a Lei nº 6.766/79, que trata do parcelamento do solo urbano; devido às suas disposições estabelecendo a estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas como de interesse social, foi utilizada por muitos municípios como forma de criação de loteamentos populares. Com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) as áreas especiais de interesse social (AEIS) foram referidas como instrumento de política urbana.

Essas AEIS são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam tratamento diferenciado, mais simples, dos índices urbanísticos, de maneira assegurar a satisfação do direito à moradia¹⁰⁷.

Não se trata de criar privilégios, mas de aplicar o direito com razoabilidade, permitindo que todas as pessoas tenham acesso a uma moradia dotada do mínimo de estrutura urbana.

O procedimento de criação dessa zona de interesse social é de natureza legislativa, o que significa dizer que se trata de procedimento jurídico. Porém, para que seja viável e efetiva a criação de uma zona de interesse social, principalmente quando o objetivo é o estabelecimento de moradias destinadas às populações de mais baixa renda, o procedimento jurídico deve ser acompanhado de um projeto de regularização urbanística da área.

Esse projeto somente pode ser efetivado por meio de um plano próprio de urbanização, que deve considerar as peculiaridades da área a ser urbanizada, sob pena de sua total ineficácia.

O plano de urbanização deve contemplar a estrutura urbanística básica exigida pela Lei nº 6.766/79, o que significa dizer que deve prever necessariamente a abertura de ruas, o escoamento de águas pluviais, a solução para o abastecimento de água potável e de energia elétrica, além das vias de circulação.

Todas as ações de regularização devem ser precedidas de planejamentos, inclusive com a necessária adaptação das leis orçamentárias, que devem prever os investimentos destinados à área.

No campo do direito existe uma repercussão prática na consideração de fazer parte do patrimônio jurídico de cada cidadão o direito a uma cidade dotada da estrutura urbana necessária ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, em especial o direito à moradia. Essa repercussão consiste na possibilidade de punir a inércia do Poder Público, de fornecer parâmetros normativos para o controle das orientações seguidas pela política urbana, assim como permitir o bloqueio de comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano.

A regularização fundiária urbana apresenta de fato possibilidades reais de segurança de posse e moradia para as famílias que, por não terem acesso à terra formal, moram em áreas ilegais de forma irregular. Além disto, esse processo não pode estar desvinculado da urbanização dessas áreas, de forma a implicar uma vida mais digna para as famílias envolvidas, ou seja, o acesso à cidade em sua dimensão urbanística – e não só jurídica. O processo de regularização deve ser realizado de forma efetiva, dada uma das suas principais

¹⁰⁷ DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: SBPD, 2002, p. 81.

potencialidades: a cooperação, para esse propósito, de atores de vários níveis, quer do setor público, quer do setor privado.

A Fundação João Pinheiro, em sua pesquisa a respeito do déficit habitacional¹⁰⁸, trata as necessidades habitacionais em dois segmentos distintos: o déficit habitacional, que deve ser utilizado para apurar a necessidade de construção de novas moradias, e a inadequação de domicílios, que deve ser direcionado para fundamentar as políticas de melhorias de domicílios existentes.

A referida pesquisa apontou a existência de mais de 11 milhões de domicílios que poderiam ser enquadrados em situação de inadequação. Esses números revelam o potencial de utilização da regularização fundiária como projeto habitacional.

Regularizar os domicílios passíveis de habitação digna e segura significa minorar a carência de moradias com investimentos muito menores que aqueles necessários à construção de unidades habitacionais. Significa efetivar o direito à moradia de inúmeras pessoas com a utilização de moradias que já estão construídas.

Essa possibilidade não pode ser desconsiderada em projetos habitacionais, não apenas por seus custos, mas também porque significa efetivar o direito à moradia mantendo as pessoas nos locais onde vivem, preservando todos os laços já constituídos pelos habitantes das localidades passíveis de regularização.

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro, existe no Brasil um déficit habitacional de aproximadamente 7 milhões de domicílios. Para suprimento dessa carência será necessário manter em funcionamento projetos habitacionais que impliquem a construção de novas unidades habitacionais.

Na tentativa de combater o déficit habitacional representado pela carência de moradias foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que será tratado de forma específica no subcapítulo que se segue.

4.2 Um projeto de efetividade do direito à moradia: o Programa Minha Casa Minha Vida

Eliminar o déficit habitacional construído pela sociedade ao longo dos anos e de seu processo de urbanização não é tarefa fácil. Mas a satisfação do direito à habitação deve ser uma

¹⁰⁸ Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2007.

prioridade do Poder Público, com o desenvolvimento de projetos que possam significar reais avanços no objetivo de fazer cessar as constantes violações perpetradas ao direito à moradia.

É recorrente a discussão sobre a necessidade de elaborar estratégias para a solução da crise habitacional criada e instalada no país durante anos de políticas inadequadas a respeito do tema e agravada após a extinção do Banco Nacional da Habitação. Essa necessidade se torna ainda mais premente diante da constatação de que a população de baixa renda sempre foi, de forma recorrente, excluída dos programas de financiamento em longo prazo para imóveis de interesse social, visto que a maior dificuldade é a comprovação da capacidade de pagamento desses empréstimos.

Tratar a necessidade de aquisição de uma moradia pela população envolve a discussão de projetos muito diferentes entre si. E isso porque as diferentes classes sociais constituem diferentes demandas, que devem ser atendidas.

É fato que, na aquisição de um bem imóvel destinado à moradia, quase todos precisam de financiamento. Mas as diferenças entre os destinatários da moradia são de fácil percepção. Existem aqueles que podem pagar por uma moradia, mesmo que financiada, sem qualquer dificuldade. Existem aqueles que podem pagar, apesar de comprometerem significativa parcela de seus rendimentos. Há aqueles que precisam ser inseridos em programas habitacionais populares, mas que podem cumprir suas condições, ainda que estas envolvam o pagamento de parcelas em longo prazo, e aqueles que simplesmente não podem pagar ou ao menos assumir um compromisso de longo prazo nesse sentido.

Todas estas diferentes classes de pessoas representam demanda por moradia. E, sem dúvida, a questão tormentosa a respeito do tema envolve a apresentação de alternativas para essas classes que não podem ser enquadradas em uma demanda solvável de moradias.

É possível, então, identificar um ponto comum entre os autores pesquisados a respeito do tema habitação¹⁰⁹: a necessidade da participação direta do Poder Público no sentido de intermediar a aquisição de imóveis para a população não atendida pelo mercado privado ou mesmo pelos programas até hoje existentes e, portanto, excluída da possibilidade de adquirir imóvel financiado¹¹⁰.

¹⁰⁹ Dentre os autores pesquisados a respeito do tema habitação podem ser citados Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Flávia Coelho Dias, Nelson Saule Júnior e Patrícia de Menezes Cardoso.

¹¹⁰ Dionísio Dias Carneiro e Marcus Vinicius Ferrero Valpassos afirmam, em CARNEIRO, Dionísio Dias e VALPASSOS, Marcus Vinicius Ferrero. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 133, que “Todos os países que conseguiram, ao longo dos anos, combater a falta de moradias para a população de baixa renda o fizeram através da concessão explícita de subsídios à aquisição das unidades. Até mesmo em países mais desenvolvidos, cujas populações têm maior capacidade de pagamento, há a destinação de recursos a fundos perdidos para modelos com o mesmo objetivo”.

É sabido que a “habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais”¹¹¹.

Além disso, grande parcela da população não dispõe de capacidade econômico-financeira para arcar com o preço de sua moradia. Segundo Ermínia Maricato, “o mercado privado residencial formal no Brasil tem produzido para uma pequena parcela da população, de modo geral, com rendimentos situados acima dos 10 salários mínimos. Trata-se de um mercado voltado para o imóvel de luxo”¹¹².

Como o mercado limita-se a beneficiar uma pequena parcela da população, o déficit habitacional concentra-se na base da pirâmide de renda, principalmente entre aqueles com renda de até três salários mínimos. Conforme dados da Pesquisa *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, realizada pela Fundação João Pinheiro, o déficit de 2005 era de 7,903 milhões de novas moradias. Desse total, 5,977 milhões de domicílios, ou 90,3% do total urbano estimado, concentram-se nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos¹¹³.

Esses números tornam-se ainda maiores se forem considerados os dados relativos aos domicílios inadequados e o déficit de moradias nos aglomerados subnormais – o conceito próximo ao de favelas¹¹⁴.

Tem-se assim um dado relevante para a determinação de resultados exigíveis: as necessidades habitacionais concentram-se na camada da população que não dispõe de recursos para adquirir sua moradia no mercado formal.

Na tentativa de atender a essa premente demanda e instituir um projeto habitacional com condições de satisfazer a demanda por moradia das diferentes classes de pessoas, mas em especial daquelas que não podem se comprometer com o pagamento das prestações¹¹⁵, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além de outras providências, com o objetivo de estimular o setor imobiliário voltado para a baixa

¹¹¹ SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA, 1999.

¹¹² MARICATO, Ermínia. Para resolver o problema da habitação. In: MARCOVICTH, Jacques (org.). *Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para a ação*. São Paulo: Edusp/Senac-SP, 2007, p. 40.

¹¹³ Fundação João Pinheiro. *Informativo CEI*. Disponível em

<http://www.fjp.gov.br/exibe_subproduto.php?unidade=todas&produto=9>. Acesso em 17/04/2008.

¹¹⁴ A pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro parte de um conceito amplo de necessidades habitacionais, subdividindo-o em dois segmentos: o déficit habitacional, dado utilizado para necessidade de construção de novas moradias; e inadequação de domicílios, dirigido para levantar números necessários para políticas de melhorias dos domicílios existentes. Fonte: Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*.

¹¹⁵ Segundo dados do Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro em *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte, 2006, essa parcela da população que não pode pagar pela moradia, dependendo quase que exclusivamente de subsídios estatais, representa mais de 80% do déficit de moradias.

renda, viabilizando dessa forma a satisfação do direito à moradia para um grande contingente populacional excluído da questão desde os últimos grandes projetos habitacionais.

O programa prevê subsídios de até R\$ 34 bilhões, juros mais baixos e prazos de financiamento maiores para as famílias de baixa renda. Com todo esse aporte, governo e empresas do setor objetivavam, na época de lançamento do projeto, alcançar um milhão de casas construídas até 2010.

Segundo a lei, os beneficiários desse programa são aqueles que se enquadram na faixa de renda de até 10 salários mínimos, devendo ser priorizados os critérios de tempo de residência ou de trabalho do candidato no município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.

A meta do Programa Minha Casa Minha Vida é reduzir em 14% o déficit habitacional no país – estimado em 7,2 milhões de moradias. O principal foco está na população que ganha entre zero e três salários mínimos. Desse total de um milhão de moradias, 400 mil serão destinadas a esse segmento. A prestação mínima será de, no mínimo, R\$ 50, e, no máximo, 10% da renda do beneficiário pelo período de dez anos; o restante será subsidiado por R\$ 16 bilhões do Governo Federal. Também haverá isenção do seguro, que atualmente pode onerar as prestações em até 35% do valor total¹¹⁶.

O Programa Minha Casa Minha Vida também prevê a construção de 400 mil moradias para quem ganha entre três e seis salários mínimos. As condições do financiamento serão diferentes, subsidiadas por R\$ 2,5 bilhões do Governo Federal e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. O valor da prestação não poderá superar 20% da renda do beneficiário, e o valor do subsídio individual vai variar de acordo com a localização do imóvel e com a renda. Os financiamentos habitacionais para as pessoas que ganham entre seis e dez salários mínimos serão estimulados com o acesso ao Fundo Garantidor e a redução dos custos do seguro.

Esse programa habitacional inclui uma linha especial de financiamento de R\$ 5 bilhões para incentivar as construtoras a investir em infraestrutura. O pagamento será feito em até 36 meses, com carência de 18 meses, prazo de conclusão da obra. O BNDES também vai oferecer linhas de financiamento à cadeia produtiva do setor da construção civil para promover a competitividade do setor, elevar o nível de qualidade das construtoras e fornecedoras e estimular investimentos em alternativas construtivas de menor custo, menor prazo de entrega e menor impacto ambiental, além de mais qualidade na construção.

¹¹⁶ Dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, constantes em seu sítio na internet, podendo ser consultados em www.cidades.gov.br.

As informações divulgadas na mídia a respeito do programa denunciavam que o número inicialmente pretendido não foi alcançado. Até meados de julho de 2009, foram aprovados financiamentos para 134 empreendimentos ou cerca de 18.700 moradias, o que apesar de estar longe do número inicialmente pretendido, não pode ser ignorado.

O programa busca, primordialmente, criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos que residam em qualquer município brasileiro. Trata-se, portanto, de um programa de alcance nacional, objetivando implementar uma política habitacional que atinja o maior número possível de beneficiados, envolvendo não apenas os beneficiários e os recursos e subsídios do poder público, mas também a participação dos estados e municípios, que deverão adotar critérios de prioridade para doação de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa e implementar medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social.

A lei destaca que terão prioridade como beneficiários os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser realocados.

Ainda segundo a Lei, em especial o artigo 1º, o PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), bem como a autorização para que a União transfira recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); conceda subvenção econômica a municípios com população de até 50 mil habitantes; participe do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e conceda subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O PNHU tem como objetivo subsidiar a produção e aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até seis salários mínimos.

Caberá ao Poder Executivo a regulamentação do PNHU, especialmente em relação à fixação de suas diretrizes e condições gerais, distribuição regional dos recursos e à fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos, aos valores e limites máximos de subvenção, ao estabelecimento dos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica e ao estabelecimento das condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica.

Por intermédio da CEF, será realizada a gestão operacional dos recursos de subvenção do PNHU. Os ministros de Estado das Cidades e da Fazenda, em ato conjunto, fixarão a

remuneração da instituição, além de definir a regulamentação e gestão do PNHU no âmbito das suas pastas.

As regras do PNHU são aplicadas ao PNHR, sendo relevante destacar que este tem a finalidade de subsidiar a produção ou a aquisição de moradia aos agricultores, familiares e trabalhadores rurais.

A lei também trata da informatização dos serviços registrais. Os serviços de registros públicos serão obrigados a disponibilizar para o Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, como ficar determinado em regulamento a ser elaborado.

No mesmo sentido, a Lei nº 11.977/2009 prevê a redução das custas e emolumentos para os novos empreendimentos, permitindo que os imóveis construídos no âmbito do PMCMV sejam todos legalizados, sem que o custo financeiro e a burocracia de tal legalização funcionem como estímulo à existência de imóveis em situação de ilegalidade proprietária, que é causa inegável de insegurança jurídica.

A nova legislação trata, portanto, não apenas de um projeto habitacional, com possibilidade de financiamentos e subsídios. Trata, ainda, de diversas alterações nas legislações específicas sobre o tema habitação, com o objetivo de adaptá-las e possibilitar o engajamento de todas as partes envolvidas na viabilização do PMCMV.

O programa se resume basicamente na criação de um mercado consumidor específico, centrado em faixas salariais que vão de zero a dez salários mínimos, pela facilitação do crédito, capitaneado pela CEF, contando com a ação da construção civil, do Poder Público e de movimentos sociais visando à construção de unidades residenciais destinadas à população de baixa renda.

O programa é centrado na construção de unidades residenciais, já que os imóveis são todos novos e possuem função residencial, com significativo aporte de recursos públicos com criação de linhas de financiamento para pagamento pelos adquirentes.

Os destinatários mais relevantes para o programa habitacional como forma de garantia de acesso ao direito à moradia são aqueles que declaram renda familiar compreendida entre zero e três salários mínimos, por ser esta, como já foi visto aqui, a faixa populacional mais problemática e que não teve o direito à moradia suprido por qualquer dos programas habitacionais adotados pelo Poder Público até o presente momento.

Necessário considerar que o zero de renda significa apenas uma ficção jurídica, uma vez que essa realidade inviabilizaria a própria existência e, portanto, não se poderia falar em inserção em qualquer programa de crédito habitacional.

Para essa parcela dos destinatários do programa, qual seja, os detentores de renda entre zero e três salários mínimos, o subsídio é integral, ou seja, o adquirente não precisa depositar parte do valor da compra, não há pagamento de seguro e há isenção de custos cartoriais para efeitos de registro imobiliário do imóvel adquirido. Para que a pessoa que possua renda nessa faixa, a participação no programa somente é admitida quando não tiver sido beneficiada anteriormente em programas habitacionais do governo e não possua casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação.

Para a faixa de destinatários com renda entre três inteiros e seis salários mínimos, existe um fundo garantidor e há redução do seguro, bem como redução de 90% dos custos cartoriais para registro imobiliário. Há subsídio, apesar de não integral, com o financiamento do FGTS e refinanciamento nos casos de inadimplência.

Para a faixa compreendida entre seis e dez salários mínimos, há estímulo à compra pela redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor, bem como redução de 80% dos custos cartorários para registro, com igual possibilidade de refinanciamento em caso de inadimplência.

A Caixa Econômica Federal funciona como gestora do programa. É a CEF quem autoriza ou não o empreendimento, apresentado por projeto das construtoras em parceria com estados e municípios. Uma vez analisado e aprovado o projeto, a obra é contratada pela CEF.

Uma vez construídas as unidades habitacionais, são entregues às famílias previamente cadastradas por estado e município. O programa, porém, não deve acabar com a entrega das unidades. Existe, ainda, um financiamento de anos a ser quitado pelos novos proprietários.

O Programa Minha Casa Minha Vida inova ao consolidar um plano para habitação que reconhece a necessidade de subsídios por parte do Poder Público e, com isso, contempla uma população que sempre foi esquecida em outros projetos habitacionais, aquela possuidora de renda entre zero e três salários mínimos.

Ainda é cedo para falar no futuro do programa ou afirmar que ele será capaz de efetivar uma política de habitação social que enfrente o déficit habitacional em sua estrutura básica, fornecendo moradia para o maior contingente carecedor desse direito, que é a população de mais baixa renda.

Outros projetos habitacionais não funcionaram por desconsiderar as necessidades da população que efetivamente constitui o déficit habitacional¹¹⁷, permitindo a criação de distorções que podem levar à inadimplência com as prestações, retomada de imóveis ou

¹¹⁷ Conforme anteriormente afirmado, aproximadamente 90% dos carentes de moradia estão situados na faixa de renda entre zero e três salários mínimos, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, corroborados em www.rio.rj.gov.br/habitat.

negociação dos financiamentos pelos beneficiários, que levam à volta ao modo de habitação irregular que o programa habitacional pretende combater.

Não se pode garantir que algumas pessoas não repassem os imóveis adquiridos pelo programa ou mesmo seu financiamento, seja porque não pretendem pagar prestação por tanto tempo, seja porque pretendem fazer um bom negócio com a venda do imóvel, seja porque sofreram abalo econômico em sua renda. Todos esses acontecimentos são possíveis e característicos de relações de trato continuado muito longo.

O que não se pode permitir é que o programa, como outros antecessores, venha a perecer simplesmente por deixar de atender às populações de mais baixa renda, que não possuem condições de pagar o valor de mercado de um imóvel, para novamente atuar no atendimento àqueles que possuem demanda solvável por habitação.

Nesse aspecto, não se pode prescindir da atuação do Poder Público. Este, aliás, possui importante papel na realização e no sucesso de qualquer programa habitacional e, em especial, no Programa Minha Casa Minha Vida.

É o Poder Público que deve garantir os subsídios para que a população de mais baixa renda seja efetivamente atendida pelo programa.

É o Poder Público que deve atuar no fornecimento de elementos de infraestrutura urbana para que os loteamentos criados pelo programa sejam dotados do mínimo de serviços urbanos necessários a uma vida digna.

E, principalmente, é o Poder Público o responsável pelo sucesso do programa habitacional ao impedir que a ausência de infraestrutura urbana em determinadas localidades acabe por causar elevação do preço da terra, comprometendo o sucesso do programa.

Os elementos de estrutura urbana, portanto, representam uma das condições para que qualquer programa de habitação social seja bem-sucedido, conforme restará demonstrado.

4.3 O papel da estrutura urbana na viabilidade dos projetos habitacionais

O assentamento irregular em solo urbano¹¹⁸, ou seja, a utilização do solo urbano em desconformidade com a legislação urbanística e sem que haja efetivo provimento de

¹¹⁸ No presente trabalho, as expressões “parcelamento irregular”, “assentamento irregular” e “loteamento clandestino” são empregadas como sinônimas e abrangem qualquer forma de ocupação do solo urbano realizada sem licenciamento urbanístico, seja por empreendedores privados, seja pelos próprios moradores, individual ou coletivamente.

elementos de estrutura urbana, como serviços de água, luz, esgoto, coleta domiciliar de lixo, espaços públicos compartilháveis e seguros, é responsável por inúmeros problemas vivenciados pelos moradores das principais cidades brasileiras.

Dentre outros transtornos causados pelo uso irregular do solo podem ser destacados a desarticulação do sistema viário, dificultando o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo; a formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos; assoreamento de rios, lagos e mares; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e do lençol freático; riscos de acidentes e incêndios decorrentes de ligações clandestinas de energia elétrica; aumento dos custos de urbanização.

Mais do que um simples detalhe na caótica configuração das cidades brasileiras, a desarticulação entre as políticas setoriais e a política urbana é fator determinante para a falta de uma estrutura urbana mínima em localidades pertencentes a cidades de grande porte. Essa ausência em localidades mais pobres reflete-se na questão da produção de moradias, em especial as moradias destinadas à população de mais baixa renda.

A infraestrutura urbana pode ser conceituada como um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas, podendo estas serem vistas sob os aspectos social, econômico ou institucional. Sob o aspecto social, a infraestrutura urbana visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança. No que se refere ao aspecto econômico, a infraestrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, produção e comercialização de bens e serviços. E, sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deva propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas, entre as quais se inclui a gerência da própria cidade¹¹⁹.

Ninguém ocupa definitivamente um terreno e nele estabelece sua moradia e de sua família se não obtiver acesso a pelo menos três elementos básicos de infraestrutura: água, energia e transportes. Não há assentamentos clandestinos em áreas totalmente distantes das redes de infraestrutura. Eles sempre se situam nas suas proximidades, a partir das quais são feitas ligações clandestinas.

Posteriormente, com a legalização dos assentamentos, cabe ao Poder Público, por meio de suas concessionárias, quando possível, oficializar as mencionadas ligações e passar a

¹¹⁹ ZMITROWICZ, Witold; NETO, Generoso de Angelis. *Infraestrutura urbana*. Texto técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia e Construção Civil. São Paulo, 1997, p. 02.

cobrar tarifas. Ainda assim, têm grande dificuldade em gerenciar o serviço, em parte pela falta de estrutura da localidade, em parte pelo difícil acesso a ela.

Essa é a estrutura urbana mínima necessária à moradia, ou seja, à constituição de um assentamento onde diversas pessoas constituam suas respectivas moradias encarece a terra. Quanto mais provida de elementos de estrutura urbana, ou seja, quanto mais dotada de acesso for a terra, maior será o seu preço no mercado imobiliário.

Essa é uma das razões para que assentamentos clandestinos sejam construídos em localidades onde não existem tais elementos como prestação estatal, mas sim em localidades próximas a essa estrutura, onde a terra é mais barata, desinteressante ao mercado, mas ainda é possível obter, ainda que de forma clandestina, por vezes ilícita, o provimento do mínimo de estrutura necessário à moradia.

Essas afirmativas podem ser comprovadas pelo fato de que a oficialização das ligações clandestinas é fundamental para a expansão do assentamento, não apenas por dar origem a um desejado documento de comprovação da posse –as contas de consumo –, mas principalmente por estender a rede oficial, permitindo a implantação de novos assentamentos com fornecimento clandestino desse mínimo de estrutura urbana nas áreas contíguas. Dessa forma, a cidade ilegal cresce e seus habitantes continuam vendo seus direitos serem continuamente violados, inclusive o direito à moradia.

A grande questão que se apresenta é que, apesar da grande importância que os elementos de estrutura urbana representam para o desenvolvimento das cidades, e em especial para que os programas de regularização fundiária e os projetos habitacionais destinados à população de baixa renda tenham viabilidade, ela sempre esteve dissociada das políticas de estrutura urbana. Significa dizer que, apesar de sua grande importância para o desenvolvimento urbano, a provisão de serviços públicos essenciais sempre esteve dissociada da política urbana.

O município sempre foi omissivo no provimento da necessária estrutura urbana para a viabilidade de projetos habitacionais. As concessionárias de saneamento básico e de distribuição de energia elétrica, como regra geral, não se consideram submetidas à legislação urbanística.

O abastecimento de água, energia elétrica e outros elementos essenciais de estrutura urbana acabam por se concretizar em loteamentos clandestinos antes de uma eventual regularização urbanística e jurídica do assentamento pelas autoridades competentes, que não são sequer consultadas.

A infraestrutura urbana, ou seja, a disponibilidade de elementos urbanos mínimos necessários à moradia digna, como ruas, fornecimento de luz e água, esgotamento sanitário, transporte coletivo, coleta de lixo, cumpre papel fundamental na estruturação do espaço urbano.

A abertura de ruas, ao longo das quais serão instaladas as redes de saneamento e de energia elétrica, é o primeiro passo do processo de urbanização. O que caracteriza os lotes urbanos, no interior dos quais serão erguidas as edificações, é a conexão às redes de infraestrutura, o que permite o acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, distribuição de energia elétrica, telecomunicações e transportes.

A localização da infraestrutura de serviços públicos é parte integrante do loteamento, tanto quanto os próprios lotes. Um dos principais desafios do urbanismo é exatamente coordenar a densidade de ocupação de cada área com a respectiva infraestrutura, o que só pode ser feito pelo planejamento conjunto dos dois elementos.

Nesse sentido, um dos objetivos da ordenação e do controle do uso do solo é “evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (art. 2º, VI, c, do Estatuto da Cidade).

A Lei nº 6.766/79 tenta operacionalizar essa diretriz ao tratar de forma integrada a infraestrutura urbana e o uso do solo como elementos do projeto de loteamento. Na terminologia da lei, as redes de infraestrutura são denominadas “equipamentos urbanos”.

Constitui requisito da aprovação de loteamentos a existência de “áreas destinadas a sistemas de circulação, a *implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor [...]*” (art. 4º, I).

O projeto de loteamento deve atender a diretrizes editadas pela prefeitura, nas quais serão indicadas, “de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal: [...] a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público” (art. 7º, III).

Assim como a edificação urbana só pode ser erguida sobre lotes, a infraestrutura urbana só pode ser instalada em áreas públicas ou não edificadas, assim definidas no projeto de loteamento. Essa regra vale tanto para os loteamentos regulares quanto para os que estão em processo de regularização. A implantação de rede de distribuição de água ou energia elétrica em assentamentos irregulares é submetida ao regime geral de parcelamento do solo: deve obedecer a projeto de loteamento regularmente aprovado.

No caso dos parcelamentos irregulares que não estão em processo de regularização, a infraestrutura simplesmente não pode ser instalada, seja pelo empreendedor, seja pelos próprios moradores, seja pelas concessionárias de serviços públicos, sob pena de caracterização de conduta tipificada como crime pela Lei nº 6.766/79:

Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública:

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios [...].

O tipo penal abrange qualquer conduta tendente à consolidação do assentamento, o que inclui a implantação de redes de infraestrutura, que são a sua “espinha dorsal”.

É de se notar, portanto, que os elementos de estrutura urbana são elementos essenciais para a constituição de qualquer espécie de loteamento, ou seja, de qualquer localidade que deva ser destinada à moradia, porque a habitação não é apenas um abrigo, mas um conjunto de equipamentos de infraestrutura urbana a ela vinculados¹²⁰. Esses equipamentos somente podem ser consumidos coletivamente, por toda a sociedade, ou ao menos pela parcela da sociedade que vive na localidade provida de tais equipamentos. O investimento nesses elementos de estrutura urbana somente pode ser viabilizado com altos gastos financeiros. E esses gastos por certo não gerarão qualquer espécie de lucro, o que significa dizer que o capital mobilizado nesse tipo de investimento é totalmente desvalorizado. Dessa forma, o Estado é o único agente capaz de assumir a sua produção, pois é sua função criar as condições gerais para que a vida em sociedade se desenvolva¹²¹.

O que ocorre, então, é que os equipamentos de estrutura urbana não são oferecidos de maneira uniforme para toda a cidade. Há um histórico de privilégio às áreas da cidade habitadas pela faixa de renda média e alta.

Esse fato não cria apenas desigualdade social ou contribui para perpetuar um histórico de segregação socioterritorial; essa má distribuição dos equipamentos de estrutura urbana pode comprometer a viabilidade dos projetos habitacionais atualmente em andamento nas cidades.

Todos os planos habitacionais, independentemente de qual seja o seu resultado final em longo prazo, trazem efeito imediato: o aumento da demanda solvável por espaço para morar.

¹²⁰ MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979, p. 98.

¹²¹ BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa – Omega, 1979, p. 122-123.

Em momento anterior restou afirmado que existe grande parcela da população que necessita de subsídios estatais para que tenha uma mínima possibilidade de acesso ao direito à moradia. Na medida em que programas como o Minha Casa Minha Vida permitem que essas pessoas tenham acesso a crédito para aquisição de moradia, a demanda solvável por imóveis aumenta.

Se a oferta de imóveis dotados da estrutura urbana necessária à moradia não aumentar na mesma proporção, o preço do solo sofrerá considerável aumento em seu valor, uma vez que o acesso aos elementos de estrutura urbana aumenta, e muito, o valor do solo.

Assim, os objetivos inicialmente propostos pelos projetos habitacionais são frustrados. A população de mais baixa renda novamente fica excluída, sem acesso aos imóveis localizados nas parcelas da cidade dotadas de estrutura urbana, e as necessidades da população mais carente referentes ao direito à moradia mais uma vez não são atendidas¹²².

Procedimento similar ocorre nos casos de adoção de políticas de regularização fundiária sem que o Poder Público esteja presente, não apenas para garantir a existência de elementos de política urbana, mas, neste caso, principalmente para impedir o mau uso do solo urbano.

Não há dúvida de que os projetos de regularização fundiária agregam valor aos imóveis, da mesma forma que a estruturação urbana das localizadas onde eles se situam. Nesses casos, o Poder Público deve estar presente para evitar que haja especulação com relação ao valor desses imóveis, porque se torna a apropriação privada da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos. Além de configurar um confisco, esse mecanismo perverso é de tal forma alimentado pela desigualdade de condições urbanas que caracteriza as nossas cidades que acaba sendo responsável também por instaurar um urbanismo condenado a um modelo excludente: as poucas áreas que concentram as qualidades de cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda.

Para os mais pobres resta a ocupação das franjas, das áreas longínquas ou pouco aptas para urbanizar, como as encostas de morros, as beiras de córrego, os mangues. Dessa forma, uma poderosa máquina de exclusão territorial é posta em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade.

¹²² SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979, p. 28-29.

O que se pretende, portanto, é evitar que os moradores sejam excluídos das localidades onde anteriormente residiam pelo aumento do valor do solo, deslocando-se para localidades desprovidas de estrutura urbana, onde o solo é mais barato, reiniciando um círculo vicioso sobre o qual muito já se falou.

O papel do Estado na garantia da efetividade de qualquer projeto de cunho habitacional que tenha pretensão de apresentar soluções reais aptas a minorar o déficit habitacional constituído na sociedade urbana atual vai muito além de simplesmente disponibilizar recursos para o financiamento para aquisição de imóveis.

É claro que não se pode falar em projetos habitacionais destinados à população de baixa renda sem financiamento. Mais ainda: sem subsídios por parte do Poder Público. Mas a efetividade e a viabilidade em longo prazo de todo projeto habitacional requerem comprometimento muito maior do Poder Público.

Faz parte das suas atribuições não apenas participar da criação dos projetos habitacionais, mas garantir sua viabilidade, o que pode ser realizado de duas formas.

A primeira diz respeito ao provimento de elementos de estrutura urbana necessários a uma moradia digna, de forma que os projetos habitacionais não causem, por si só, aumento do preço da terra, por aumentar a demanda solvável por terra sem que haja um correspondente aumento de terras dotadas da estrutura urbana necessária à moradia. Permitir que essa equação se desenvolva em meio à implementação de qualquer projeto habitacional significa condená-lo ao fracasso, por excluir totalmente a população de mais baixa renda, que deve ser a principal destinatária de qualquer projeto destinado a garantir o acesso à moradia a toda a população.

A segunda diz respeito a um efetivo controle do uso do solo, de forma a impedir que o desenvolvimento de projetos habitacionais – em especial de uma política efetiva de regularização fundiária –, traga como consequência uma especulação desenfreada do solo urbano, o que acabaria igualmente por excluir dos benefícios das políticas públicas a população pertencente às camadas de mais baixa renda, naturalmente as mais carentes dos benefícios de qualquer programa habitacional que venha a ser desenvolvido em sociedade.

Resta, porém, exigir que o Poder Público efetivamente se comprometa e participe dos projetos habitacionais. E esse comprometimento não pode decorrer apenas de um comprometimento pessoal dos governantes. Como planos de longo prazo, devem exigir comprometimento constante, que independa de questões políticas.

Esse comprometimento deve ser exigência da própria sociedade, que deve, portanto, ter a possibilidade de cobrar que o mesmo se efetive no campo prático, viabilizando qualquer

projeto habitacional que venha a ser desenvolvido, e em especial as medidas tendentes a minorar o déficit habitacional tratadas na presente pesquisa.

4.4 A responsabilidade do Poder Público na efetividade dos projetos habitacionais

Depois de onze anos de negociações e adiamentos, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Cidade, instrumento normativo encarregado de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

As inovações contidas no Estatuto podem ser classificadas como novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

No conjunto referente aos novos instrumentos urbanísticos, a evidente interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada por dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana.

Com o Estatuto da Cidade, as áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e ao parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo plano diretor.

A adoção desse instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que, em vão, tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental.

Que cidade média ou grande de nosso país não tem ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade?

Que cidade média ou grande de nosso país não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais aonde se concentram empregos, oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo?

Essas questões referem-se especificamente à utilização do solo. Com relação a esse tema é possível afirmar que o Estatuto da Cidade representou grande avanço, permitindo que a adoção dos instrumentos por ele disponibilizados seja garantida por meio de ações judiciais, o que garante o uso adequado do solo e, conforme anteriormente afirmado, contribui para a viabilidade dos projetos habitacionais.

A questão referente ao provimento dos elementos de infraestrutura urbana para que os resultados dos projetos habitacionais sejam duradouros e efetivamente cumpram o objetivo de alcançar a população de mais baixa renda revela-se mais complexa por envolver o controle da adoção de políticas públicas por parte do Estado.

A análise de políticas públicas pelos cientistas sociais intensifica-se no Brasil com a democratização do país e tem como uma de suas razões um crescente desencantamento em relação ao Estado, que “levou a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública”¹²³.

O debate sobre o tema entre os juristas pode também ser explicado por diversos motivos. Com a inserção de direitos sociais nas cartas constitucionais e, paralelamente, com a construção da normatividade das disposições constitucionais, surgem novas possibilidades de demandas judiciais, alterando assim as funções do poder judiciário¹²⁴.

Além de maior controle sobre o poder de legislar, como apontado por Tércio Sampaio Ferraz Junior, o Poder Judiciário teve também ampliadas as possibilidades do controle da Administração Pública. Isso porque as modificações apontadas acima implicam redução da discricionariedade da Administração Pública, que deve conformar seus atos e políticas com a nova ordem constitucional.

Concomitantemente a essas transformações, com a promulgação da Constituição da República de 1988, o Ministério Público, com importantes garantias institucionais e pessoais,

¹²³ MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999, p. 81.

¹²⁴ Essa modificação é explicada por Tércio Sampaio Ferraz da seguinte forma: os direitos sociais, produto típico do bem-estar social, não são, pois, conhecidamente, somente normativos, na forma de um *a priori* formal, mas têm sentido promocional prospectivo, colocando-se como exigência de implementação. Isso altera a função do Poder Judiciário, ao qual, perante eles ou perante sua violação, não cumpre apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei (responsabilidade condicional do juiz politicamente neutralizado) mas também e sobretudo examinar se o exercício discricionário do poder de legislar conduz à concretização dos resultados objetivados (responsabilidade finalística do juiz, que, de certa forma, o repolitiza). In: FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? In: *Revista da Universidade de São Paulo*. nº 21, 1994. p. 45

passou a acumular novas atribuições relacionadas à proteção e concretização da cidadania¹²⁵. As associações representativas da sociedade civil também foram fortalecidas e, com a publicação da Lei de Ação Civil Pública, tornaram-se legitimadas para a proteção de interesses da coletividade.

Todo esse conjunto de modificações fez chegar ao Poder Judiciário novas demandas relativas aos dos direitos sociais, cuja promoção e consecução estão diretamente relacionadas às políticas públicas. O debate, assim, alcança os juristas, seja num momento prévio à chegada das demandas ao Judiciário, na construção das possibilidades de exigência, seja durante a instrução e julgamentos dos processos.

E não se pode falar em políticas públicas sem considerar o conceito desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”¹²⁶.

Essa definição pode se revelar demasiadamente ampla, mas fato é que a política pública pode abranger inúmeras atividades, tais como prestação de serviços, atividade normativa, reguladora e de fomento do Estado e ainda ações concretas¹²⁷.

A proposta do presente subcapítulo é demonstrar a possibilidade de exigir do Poder Público comprometimento com os projetos habitacionais, seja efetivando políticas públicas objetivando garantir elementos básicos de estrutura urbana que viabilizem projetos habitacionais, seja garantindo uso adequado do solo e, portanto, impedindo a especulação imobiliária desenfreada, que também pode inviabilizar projetos habitacionais.

Esse comprometimento com os projetos habitacionais deve ser constante. A sociedade teria, então, meios de exigir do Poder Público a adoção de medidas que demonstrem tal comprometimento, proporcionando estrutura urbana e ordenando o uso do solo? Caberia ao Judiciário a realização de tal controle?

De acordo com as premissas adotadas pela Carta Magna de 1988, é possível afirmar que o Judiciário pode realizar efetivo controle das políticas públicas. A Constituição foi rígida, portanto, dotada de supremacia. Suas normas, por serem jurídicas, são dotadas de imperatividade.

¹²⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 68.

¹²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

¹²⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: o Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. (Org.). *A Constitucionalização do Direito*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, v. , p. 599-635. P. 600

É sabido que a realização de políticas públicas, na hipótese especificamente direcionada ao direito à moradia, tratada de forma específica no presente capítulo, importa diretamente em ações para a concretização desse direito e, portanto, envolve o dispêndio de recursos públicos. Se as políticas públicas são, em certa medida, determinadas pela Constituição, também o são os gastos públicos. Toda essa relação é exposta de maneira simplificada por Ana Paula de Barcellos:

(i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistêmica e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo, (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos¹²⁸.

Apesar da necessidade de que os projetos habitacionais venham acompanhados de real comprometimento do Poder Público para sua efetividade, traduzido pela adoção de políticas públicas, a possibilidade de exigir judicialmente a efetivação de tal comprometimento não é pacífica. O principal argumento contra o controle judicial de políticas públicas é a separação de poderes, norma-princípio também expressa na Constituição da República.

De acordo com o modelo tripartido de poder, caberia ao Legislativo elaborar as leis, ao Executivo desenvolver e executar atividades para dar concreção a essas leis e ao Judiciário a função jurisdicional. Todos os poderes são considerados independentes entre si, o que significa a impossibilidade de que um interfirisse na função dos outros.

O que se propõe no presente trabalho não é, de forma alguma, apresentar qualquer justificativa para uma afronta ao princípio da separação de poderes. Ao contrário, o que se pretende é que todos os poderes atuem de forma a garantir que o direito à moradia seja levado ao maior número possível de pessoas, inclusive cobrando dos poderes competentes a adoção de medidas que viabilizem esse objetivo.

O que se faz necessário, portanto, de forma a garantir que a separação dos poderes reste preservada, é especificar o objeto de controle por parte do Judiciário. Ou seja, é preciso identificar “que conduta ou bem será exigido de quem e sob que fundamento”¹²⁹.

¹²⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 83-103, 2005.

¹²⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *A Constitucionalização do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 616.

Ana Paula de Barcellos enumera cinco possíveis objetos de controle: fixação de metas e prioridades; resultado final esperado; quantidade de recursos a ser investida; alcance ou não das metas fixadas pelo poder público; eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos¹³⁰.

O controle de metas e prioridades e do resultado final esperado estão inter-relacionados, assumindo “como pressuposto que há resultados esperados – e exigíveis – das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais”¹³¹.

O controle de metas e prioridades consiste na verificação da inclusão nas previsões orçamentárias de rubricas capazes de atender às obrigações decorrentes do direito fundamental relacionado à política.

O controle do resultado final esperado, por sua vez, ocorre quando os bens ou serviços necessários à consecução do direito fundamental não foram oferecidos à população¹³². É nesse ponto que deve ser inserida a possibilidade de controle do anteriormente referido comprometimento do Poder Público com os objetivos dos projetos habitacionais, uma vez que a estrutura urbana e o uso adequado do solo devem ser considerados elementos necessários ao provimento do direito à moradia por meio de projetos habitacionais, de forma eficaz e duradoura.

A Constituição Federal, em seu artigo 3º, inciso III, relaciona a redução das desigualdades sociais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Pode-se mesmo depreender desse princípio constitucional que a “Constituição de 1988 é voltada para a transformação da sociedade brasileira”¹³³.

Essa transformação pode ser perseguida executando diferentes políticas, mas as referentes à moradia são essenciais, porque a Constituição da República traz como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o princípio da dignidade da pessoa humana. E a vinculação do direito à moradia à dignidade da pessoa humana é inequívoca, pois

sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade; aliás, por vezes, não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e portanto, o seu direito à vida¹³⁴.

¹³⁰ Idem, p. 617.

¹³¹ Idem, p. 617.

¹³² Idem, p. 618.

¹³³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 107.

¹³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4ª ed. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 55.

Considerando, portanto, que a realidade das cidades brasileiras e as normas jurídicas que consagram o direito à moradia determinam o uso do solo de forma a concretizar as funções sociais da cidade, cabe ao Estado não apenas desenvolver políticas públicas de moradia destinadas à população de baixa renda, mas também criar as condições necessárias para que tais projetos sejam viáveis e os resultados, efetivos e permanentes.

União, estados e municípios devem incluir em seus planos plurianuais metas voltadas para a diminuição das necessidades habitacionais dessa população, e os orçamentos anuais devem conter rubricas voltadas para a realização dessas políticas.

O conteúdo da política não pode ser controlado pelo Judiciário. Cabe ao Executivo decidir de que maneira será concretizada qualquer política pública, inclusive as destinadas a programas habitacionais¹³⁵.

Alguns controles, porém, podem ser realizados. É possível controlar os recursos que serão utilizados, tornando mais claro o orçamento, exigindo a identificação de cada uma das ações realizadas com recursos públicos.

E, uma vez que a política habitacional foi desenvolvida pelo Executivo sem qualquer intervenção do Judiciário, é possível exigir que os meios necessários ao seu pleno desenvolvimento sejam garantidos.

Significa dizer, portanto, que é possível a exigência judicial de disponibilização de estrutura urbana antes do desenvolvimento de programas habitacionais. E esta possibilidade se revela de grande importância porque os programas habitacionais certamente englobarão a terra que dispõe de estrutura urbana. Se esta terra dotada de estrutura for escassa, se tornará também cara e inacessível aos principais destinatários dos programas habitacionais, o que ocasionará o desvio dos objetivos do programa, inviabilizando o combate ao déficit habitacional das grandes cidades.

Essa possibilidade somente pode ser defendida porque a Emenda Constitucional 26, de 15 de fevereiro de 2000, veio proclamar a moradia, como direito social, mediante sua inserção no rol do art. 6º, o que constitui emanção direta do postulado fundamental da dignidade da pessoa humana.

E o constitucionalismo atual não mais permite defender que essa declaração tenha eficácia meramente programática. Não basta apenas a existência de projetos que objetivem garantir esse direito. É necessário garantir que sejam considerados essenciais os elementos

¹³⁵ Deve-se destacar, neste ponto, que a discricionariedade reside tão-somente em relação à definição da política prioritária e não para os locais onde cada política será realizada. Para aqueles locais de ocupação consolidada, não havendo risco à população e podendo conciliar moradia e meio ambiente, deve ser desenvolvida uma política de melhorias das condições de habitabilidade das moradias.

aptos a garantir o sucesso dos programas, de forma a combater o agudo déficit habitacional da sociedade atual, estimado oficialmente, em 1999, em quatro milhões de moradias, afora aproximadamente mais de 13 milhões com inadequada infraestrutura de serviços públicos¹³⁶.

Defender o contrário significaria defender a perpetuidade desses dados e, com eles, das constantes violações ao direito social fundamental à moradia e, conseqüentemente, à dignidade da pessoa humana e até mesmo ao próprio Estado democrático de direito.

Como conclusão, é possível afirmar que a mitigação do problema referente às necessidades habitacionais implica, portanto, não apenas a construção de moradias. Implica também e principalmente a atuação do Poder Público nas cidades, no entorno das moradias, proporcionando a estrutura necessária a que os projetos habitacionais funcionem sem trazer como consequência valorização da terra, o que excluiria a camada da população que deve ser preferencialmente atingida pelos projetos habitacionais.

Nesse contexto, faz-se necessária a atuação conjunta da União, estados e municípios, seja para regularizar imóveis, seja para realizar programas de construção de moradias.

A regularização fundiária revela-se uma promissora possibilidade de combate às necessidades habitacionais da nossa sociedade.

O PMCMV, por sua vez, representa importante tentativa de suprir o déficit habitacional com a construção de novas moradias sem desconsiderar outros elementos igualmente necessários ao bom funcionamento do projeto. É nesse sentido que devem ser destacados, no referido programa, a coordenação federativa do programa pela União e a atuação dos estados e dos municípios, com a apresentação de contrapartidas financeiras, provendo elementos de estrutura urbana necessários à habitação nas localidades onde são desenvolvidos os projetos, além de inserir as ações no contexto da política urbana local.

Destaque-se, por fim, que o próprio PMCMV não desconsidera a necessidade de utilização da regularização fundiária na tratativa da problemática habitacional, uma vez que prevê a execução de projetos de regularização fundiária como forma de complementar o acesso à moradia.

Há, sem dúvida, um longo caminho ainda a ser percorrido. Não se pode afirmar que os projetos em andamento representem a garantia de efetividade do direito à moradia. O que se pretende demonstrar é que aspectos antes desconsiderados nos projetos habitacionais,

¹³⁶ Conferir a esse respeito texto de Inácio Arruda e de Luiz Carlos Antero (Reforma urbana e o Estatuto da Cidade. *Princípios*, n. 55, p. 37, 1999). Publicado em 1993, trabalho de Athayde Mota (Habitação popular e reforma urbana. Políticas governamentais, *IBASE*, v. IX, n. 91, p. 14, maio/jun. 1993) mostra que tal déficit é da ordem de 12 milhões de habitações. Mais recente pesquisa sobre necessidades habitacionais, efetuada em 2000 pela FJP/CEI, indigita, em termos de Brasil, que o déficit habitacional atinge 83,2% das famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos (vide www.moradia.org.br).

como a possibilidade de regularizar imóveis e a necessidade de previamente garantir a existência da estrutura urbana necessária à habitação como forma de viabilizar os projetos habitacionais, representam um avanço que possui condições de representar uma forma de efetivar o direito à moradia para milhões de pessoas que integram as estatísticas de ausência e inadequação de habitação.

5 CONCLUSÃO

Existem algumas coisas sem as quais um homem não vive. Isso não significa necessariamente que existem coisas sem as quais um homem esteja condenado à morte; significa que existem alguns direitos essenciais para uma vida digna. Não garanti-los é negar ao homem o essencial a uma vida digna e, portanto, condená-lo a uma existência de perdas. Perda de seu lugar na sociedade, perda da saúde, da dignidade, da cidadania, do direito de usar o espaço onde vive.

O presente trabalho corroborou esse entendimento. Buscando apresentar a realidade do direito à moradia, foi possível compreender as relações da moradia com o próprio homem, com o Estado, com a sociedade e com o espaço público.

Pelo debate teórico e a análise de dados a respeito do déficit habitacional e dos programas habitacionais já desenvolvidos e em desenvolvimento em nossa sociedade, foi possível constatar os nefastos efeitos da ausência do Estado na garantia do direito à moradia, bem como a necessidade da efetiva participação do Estado para que os programas habitacionais em andamento possam cumprir seus objetivos.

O trabalho permitiu uma nova visão do direito à moradia e das diferentes dimensões e possibilidades de eficácia desse direito fundamental.

Neste momento são expostas, de forma sintética, as principais questões discutidas no presente trabalho, que possibilitaram as conclusões a partir de agora desenvolvidas.

O direito à moradia, como direito social fundamental, faz parte do núcleo de direitos considerados indisponíveis. Sua efetivação pode ser alcançada por um complexo de posições jurídicas. Abrange, assim, posições negativas, impedindo o Estado de atentar contra a moradia de um indivíduo, bem como prestações positivas, havendo a possibilidade de exigir do Estado uma casa para morar quando o indivíduo não tem condições financeiras para tanto.

Outra dimensão desse direito seria considerá-lo um princípio, devendo o Estado atuar de forma efetiva para impedir suas violações. Assim, a satisfação do direito à moradia poderia ser considerada um vetor, um norte para o Poder Público, o que permitiria não apenas formular a obrigação do Estado de desenvolver políticas habitacionais como principalmente exigir a efetiva atuação estatal para que os projetos habitacionais existentes não deixem de

alcançar seus objetivos por falta de atuação do Estado por meio do provimento de elementos de estrutura urbana necessários ao sucesso das políticas habitacionais.

A posição jurídica e as dimensões alcançadas pelo direito à moradia graças ao desenvolvimento de sua regulamentação permitem considerar que o conceito de moradia é mais amplo do que um mero abrigo. Uma moradia minimamente adequada deve apresentar segurança na posse; disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura; disponibilidade a preços acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

A violação do direito à moradia implica necessariamente violação à cidadania, com segregação social e espacial, o que se reflete no espaço público, que deixa de ser local de trocas e relacionamento e passa a ser local de desordem e indiferença. A violação do direito à moradia inicia um ciclo que termina por delinear uma sociedade, e uma cidade, de contrastes. Contrastes entre a terra acessível e a inacessível. Entre a cidade legal e a ilegal. Entre os que têm seus direitos respeitados e os que convivem com constantes violações do direito à moradia.

O conteúdo da moradia também não pode ser determinado exclusivamente por aspectos jurídicos. A proteção da moradia deve considerar o local onde o indivíduo construiu sua casa. Nesse local ele desenvolve uma rede de relações extremamente importante para sua realização pessoal e mesmo para seu desenvolvimento humano.

As políticas sociais adotadas no Brasil, em especial as direcionadas à questão habitacional, pecaram (e algumas ainda pecam) por não considerar a distribuição desigual dos diversos grupos sociais no espaço urbano e as dinâmicas espaciais. De forma similar, as ações do Estado não consideram o papel das redes de relacionamento nas quais estão inseridos os indivíduos, seja influenciando as políticas, seja influenciando o acesso que diferentes grupos sociais terão a elas.

Em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se deve padronizar as necessidades de moradia para todos os extratos de renda. As demandas habitacionais não só são diferentes para os diversos setores sociais como variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade.

A questão habitacional possui fortes interfaces com outras questões, sendo inadequado desconsiderar as relações com o exercício da cidadania, o espaço público e as políticas urbanas.

Não por acaso, nas grandes metrópoles brasileiras os programas de regularização fundiária vinculados a melhorias urbanas têm se revelado um instrumento de política habitacional extremamente relevante na luta de um grande contingente de pessoas que vive

em verdadeiros “bairros clandestinos”¹³⁷ na busca da efetiva satisfação do direito à moradia e, com isso, de integração socioeconômica.

Não se poderia, portanto, fazer uma análise completa da questão habitacional sem considerar sua interface com outras políticas públicas. Em função da interdependência da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre o incremento de programas habitacionais, de forma isolada, apresenta-se como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre, porque os programas habitacionais podem ser simplesmente inviabilizados caso outras políticas urbanas, todas voltadas ao provimento de elementos de estrutura urbana, como transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água, não sejam integradas.

Embora as normas que tratam do direito à moradia sejam bastante amplas, o entendimento segundo o qual um local para morar é condição necessária para o desenvolvimento humano possibilita a construção de um direito subjetivo exigível do Estado. Aqueles que não dispõem de qualquer recurso para custear sua moradia podem, assim, exigí-la do Estado. A limitação imposta pela reserva do possível não inviabiliza essa exigência, que pode ser realizada de forma coletiva e indireta.

Nesse diapasão, é possível exigir do Estado a implementação de políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda. O Estado deve privilegiar essas políticas em detrimento das voltadas para outras camadas da população. Além disso, deve direcionar mais recursos para políticas de moradia, que estão essencialmente vinculadas ao interesse público.

Para garantir efetivas chances de êxito a essas políticas, é possível exigir do Estado efetivo comprometimento com o sucesso delas, com investimentos em políticas públicas de infraestrutura urbana, o que diminui o ímpeto da especulação imobiliária e possibilita que os reais destinatários dos programas sejam seus efetivos beneficiados.

Por fim, a efetividade do direito a moradia não depende de um único programa habitacional ou de recursos destinados ao tema. Por óbvio, esses elementos são necessários. Mas é fato que diversas políticas habitacionais foram adotadas na história de nossa sociedade, com estes elementos, sem que se alcançasse efetivo e duradouro resultado.

¹³⁷ A Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações, em *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte, 2007, considera como bairros clandestinos aqueles onde existe irregularidade fundiária, insegurança na posse, além de falta de elementos básicos de estrutura urbana.

Falta, ainda, compreender a questão habitacional como parte da cidade e considerar os elementos inerentes a ela e como suas relações, como elemento de qualquer projeto que pretenda efetivamente combater as violações do direito à moradia.

É nesse aspecto, ainda pouco explorado nos programas habitacionais, que o presente trabalho pretende, de alguma forma, contribuir.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 2, nº 2, p. 189-223, 2005.

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ABREU, Maurício de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Iplan-Rio, 1997.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Maurício Oliveira de; MAIA, Maria Leonor Alves. *Aplicação do modelo dos preços hedônicos para avaliação da Influência da acessibilidade ao transporte público sobre o preço da terra urbana*. Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Tecnologia e Geociências – CTG. Recife, 2008.

AVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *A constitucionalização do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 83-103, 2005.

BARROS, Ana Maria B. *Direito à moradia: estudos sobre sua eficácia*. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade/UERJ, Agosto 2008.

BARROSO, Luis Roberto. A nova interpretação constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: PIMENTEL JUNIOR, Paulo Gomes (coord.). *Direito Constitucional em evolução: perspectivas*. 2ª reimp. Curitiba: Juruá, 2007.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *Revista EURE*, v. 28, nº 84, Santiago, sep. 2002. p. 117-131.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional da Habitação. *Caderno Cebrap*, nº 27, Brasiliense, 1980.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARNEIRO, Dionísio Dias; VALPASSOS, Marcus Vinicius Ferrero. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 12ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS – HABITAT II, 2, 1996, Istambul. *Relatório nacional brasileiro*. Brasília, 1996.

DALLARI, Dalmo A. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10.257/01. São Paulo: SBPD, 2002.

DAMIANI, Amélia Luisa. A geografia e a produção do espaço da metrópole: entre o público e o privado. In: CARREIRAS, Carles e CALOS, Ana Fani Alessandri. *Urbanização e mundialização*. Estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005.

DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999. Disponível em: www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak.

FERNANDES, José Fonseca. Conceitos gerais: métodos avaliatórios. In: IBAPE (Inst. Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia). *Avaliações para garantias*. São Paulo: Pini, 1983.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? *Revista da Universidade de São Paulo*. n. 21, 1994.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: FJP, 2005.

GLOTZ, André. *La cité Grecque*. Paris: Albin Michel, 1988.

GOMES, Paulo César Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

HABERMAS, Jürgen. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992.

HARVEY, David. *Urbanismo e desigualdade social*. Madrid: Siglo, 2007.

INDOVINA, Francesco. La città diffusa. Che cos'è e come si governa. Position Paper. Veneza, *Lettura* 6.1, 1997.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MAMEDE, Gladston. *Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=83>. Acesso em 19/11/2008.

MARICATO, Ermínia. Para resolver o problema da habitação. In: MARCOVICTH, Jacques (org.). *Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para a ação*. São Paulo: Edusp/Senac-SP, 2007.

MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1996. Coleção das Leis do Brasil - 1850, tomo X, parte I.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999.

MIGOT, Aldo Francisco. *A propriedade: natureza e conflito em Tomás de Aquino*. Porto Alegre: Educus, 2003.

MOTA, Maurício. Fundamentos teóricos da função social da propriedade: a propriedade em Tomás de Aquino. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 92, p.01-37, out./2008 a jan./2009. Disponível em: www.presidencia.gov.br/revistajuridica. Acesso em 21/08/2009.

NIGRIELLO, Andreina. *O valor do solo e sua relação com a acessibilidade*. Tese de Mestrado em Ciências. Escola de Engenharia - UFRJ, Rio de Janeiro, 1977.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O que é? Preço da terra. *Orientação*, n. 7, dez. 1986. São Paulo: Instituto de Geografia/Departamento de Geografia/USP, 1986.

OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à moradia no Brasil*. Fórum Nacional da Reforma Urbana. Disponível em www.reformaurbana.org.br. Acesso em 21/08/2009.

PIOVESAN, Flávia. Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos civis e políticos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 1, nº 1, p. 21-47, 1º semestre de 2004.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2008.

PINSKY, Jaime e CAMPOS FILHO, Candido Matta. *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004.

- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradias nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1998.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- SANTOS, Angela Moulin Penalva e DUARTE, Sandro Marino. *Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*. XI Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Globalização e Território, Mendoza/ Argentina, Outubro 2010.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão nº 654. Brasília: Ipea, 1999.
- SANTOS, Laerte Moreira dos. *A expressão urbana da cidade de São Paulo e a segregação socioespacial durante o período de 1850 a 1992*. São Paulo: Cefet-SP, 1992.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- SINGER, Paul. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- STEIN, Stanley J. *Grandeza e decadência do café*. São Paulo: Brasiliense, 1961.
- TELES FILHO, Eliardo França. Eusébio de Queiróz e o Direito: um discurso sobre a Lei 581 de 04 de Setembro de 1850. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 7, n. 76, p. 52-60, dez/2005 a jan/2006.
- TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 2000.
- ZMITROWICZ, Witold; NETO, Generoso de Angelis. *Infraestrutura Urbana*. Texto técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia e Construção Civil. São Paulo, 1997.